
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE HUMANIDADES
MESTRADO EM ECONOMIA RURAL E REGIONAL

**A INFLUÊNCIA DO PRODETUR/NE NO DESENVOLVIMENTO DA
ATIVIDADE TURÍSTICA NA PARAÍBA - 1994 a 1999**

Autora
Márcia Eugênia de Souza Pinto

Dissertação apresentada ao
Mestrado de Economia Rural
e Regional, como parte dos
requisitos para obtenção do
título de Mestre em Economia.

Orientador
Prof. Dr. Robério Ferreira dos Santos

Campina Grande, agosto de 2002



P659i Pinto, Márcia Eugênia de Souza.

A influência do PRODETUR/NE no desenvolvimento da atividade turística na Paraíba - 1994 a 1999 / Márcia Eugênia de Souza Pinto. - Campina Grande : 2002.
77 f.

Dissertação (Mestrado em Economia Rural e Regional) - Universidade Federal da Paraíba, Centro de Humanidades, 2002.

"Orientação : Prof. Dr. Robério Ferreira dos Santos".
Referências.

1. Turismo - Paraíba (PB). 2. Atividades Turísticas - Desenvolvimento. 3. PRODETUR (NE). 4. Dissertação - Economia Rural e Regional. I. Santos, Robério Ferreira dos. II. Universidade Federal da Paraíba - Campina Grande (PB). III. Título

CDU 338.48(813.3)(043)

FOLHA DE APROVAÇÃO

Autora: Márcia Eugênia de Souza Pinto

Título: A influência do PRODETUR/NE no desenvolvimento da atividade turística na Paraíba - 1994 a 1999

Comissão Julgadora:

Dissertação defendida e aprovada em ___/___/2002.

AGRADECIMENTOS

A Deus que me deu forças para não desistir, nos momentos mais difíceis.

À minha família, meus pais e irmãos, pelo apoio e compreensão.

Aos meus sobrinhos Ariano, Kris e Iuri e por que não dizer, meus filhos.

E um agradecimento especial a Gilvan, meu companheiro de todas as horas, sempre.

Ao Professor Robério Ferreira dos Santos, pela orientação e paciência.

RESUMO

PINTO, Márcia Eugênia de Souza. **A influência do PRODETUR/NE no desenvolvimento da atividade turística na Paraíba - 1994 a 1999**. Dissertação de Mestrado em Economia Rural e Regional, UFPB, Campina Grande, 2002, 81 p.

O turismo tem constituído-se numa das atividades que mais expande-se em termos mundiais, atingindo significativa importância no conjunto das atividades produtivas.

Desta forma, a atividade turística ganha destaque entre as políticas públicas setoriais no país que, em escala nacional, falharam pela redução à normatização de aspectos parciais da atividade. No âmbito do Nordeste, as políticas de Megaprojetos e o PRODETUR/NE, constituíram-se em tentativas históricas de minimizar as disparidades socioeconômicas entre a região e as demais regiões mais desenvolvidas do país. O PRODETUR/NE constitui-se em um programa cujo principal objetivo é impulsionar o turismo na região Nordeste, através da implementação de infra-estrutura. A atuação do PRODETUR/PB restringiu-se ao litoral em detrimento das demais áreas do estado, que embora dispondo de potencial turístico a ser desenvolvido ainda não foram contempladas. O turismo paraibano, mesmo após a atuação do PRODETUR/PB, ainda não conseguiu alcançar o desenvolvimento esperado, fato que pode estar associado à fragilidade de uma política estadual para a atividade turística, que deveria atuar em conjunto com o programa, uma vez que o mesmo limita-se apenas a ser uma política de criação de infra-estrutura.

Palavras-chave: turismo, políticas públicas, PRODETUR/Ne, Megaprojetos, infra-estrutura, PRODETUR/Pb, turismo paraibano.

ABSTRACT

PINTO, Márcia Eugênia de Souza. **The influence of PRODETUR/NE in the development of tourist activity in Paraíba – 1994 – 1999.** Dissertation submitted to obtain a Master's Degree in Rural and Regional Economy at UFPB, Campina Grande, 2002, 81p.

The tourism is one of the activities which has most expanded world-wide, having attained a great deal of importance among productive activities. Therefore, it has also gained importance with regard to public sector policy in the country. Previously, these policies left much to be desired on a national scale due to the reduction to the establishment of norms of aspects favourable to this activity. In the Northeast, the policies of Megaprojetos and PRODETUR/NE have been historic attempts to diminish social and economic disparities between this region and the more developed regions in the country. The principal objective of the program established by PRODETUR/NE is to stimulate tourism in the Northeast through the implementation of infra-structure. However, this program has been restricted to the coastal areas by PRODETUR/PB, to the detriment of the remainder of the state, which, though it possesses tourist potential which can be developed, has not yet been taken into consideration. Tourism in Paraíba has not yet attained the expected level of development in spite of the involvement of PRODETUR/PB. This could be a result of the fragile state policy with regard to tourist activity. The state should collaborate with the program especially as it is mainly concerned with the establishment of infra-structure.

Key-words: tourism, public policy, PRODETUR/NE, Mega-projects, infra-structure, PRODETUR/PB, tourism in Paraíba.

LISTA DE SIGLAS

OMT -	Organização Mundial do Turismo
WTTC -	World Travel and Tourism Council
CNTur -	Conselho Nacional de Turismo
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
BDs	Bancos de Desenvolvimento
BB	Banco do Brasil
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
DIRIM	Diretoria de Investimentos
FAIN	Fundo de Apoio à Industrialização
FISET	Fundo de Investimento Setorial
FINOR	Fundo de Investimento do Nordeste
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FINAM	Fundo de Investimento da Amazônia
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FUNGETUR	Fundo Geral de Turismo
PRODETUR/NE	Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Ne
PNT	Política Nacional de Turismo
PROATUR/NE	Programa de Apoio ao Turismo Regional no Nordeste
PLANTUR/PB	Plano Nacional de Turismo da Paraíba
TJLP	Taxas de Juros a Longo Prazo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO 01 - A expansão da atividade turística	05
1.1 A compreensão da expansão da atividade turística	05
1.1.1 O turismo como alternativa do desenvolvimento local	12
1.1.2 A expansão da atividade turística no Brasil	15
1.2 Conclusão	21
CAPÍTULO 02 - As políticas brasileiras para o turismo	23
2.1 Políticas brasileiras para a atividade turística	24
2.2 O fomento do turismo no Brasil e no Nordeste	29
2.3 A política de turismo para a Região Nordeste	33
2.3.1 Política dos Megaprojetos	36
2.3.2 O Megaprojeto paraibano - Pólo Turístico Cabo Branco	39
2.3.3 PRODETUR/NE	45
2.4 Conclusão	49
CAPÍTULO 03 - O PRODETUR/NE e o turismo na Paraíba	50
3.1 A atuação do PRODETUR/NE	50
3.2 PRODETUR/PB: área de intervenção restrita ao litoral	59
3.3 A desqualificação da mão-de-obra e o amadorismo do turismo	69
3.4 Indecisões das políticas de marketing turismo paraibano	73
3.5 Repercussão do PRODETUR/NE no caso da Paraíba	75
CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	

A influência do PRODETUR/NE, no desenvolvimento da atividade turística na Paraíba - 1994 a 1999

Introdução

O turismo surge como atividade econômica organizada em meados do século XX. Nessa época utilizava-se, integralmente, de uma infra-estrutura criada em razão de outros usos do território. Desde então, a atividade deixou, paulatinamente, de ser uma usuária passiva dos territórios para tornar-se mais agente condicionador de seu (re) ordenamento.

A crescente importância do turismo no conjunto das atividades econômicas é fato amplamente alardeado por organizações mundiais relacionadas à gestão da atividade, como a OMT e WTTC; por governos nacionais e locais interessados no desenvolvimento da atividade; e por uma parcela da recente produção acadêmica sobre o tema.

Os “números do turismo” indicam que a atividade suplantou a indústria bélica, nos últimos anos do século XX, em volume de capital transnacionado e que está próximo de atingir valores iguais ou superiores àqueles gerados pela indústria petrolífera, primeira no ranking mundial. Estatísticas oficiais mostram, ainda, que a atividade turística apresenta também números expressivos no que se refere a deslocamentos de fluxos, à mão-de-obra empregada, à geração de renda etc.

A crescente importância econômica do turismo é causa e consequência de sua ampliada necessidade de intervenção espacial. Para que o turismo, inserido na lógica de uma atividade econômica organizada, possa acontecer, faz-se importante a criação de um sistema de objetos,

que estão relacionados à locomoção de pessoas, à hospedagem, às necessidades de alimentação, capazes de atender à demanda de ações que lhe é própria.

O modo como se dá a apropriação de uma determinada área geográfica pelo turismo, depende da política pública de turismo desenvolvida no local. À política pública de turismo cabe o estabelecimento de metas e diretrizes que orientem o desenvolvimento socioespacial da atividade, tanto no que se refere à esfera pública quanto à iniciativa privada.

A valorização da atividade turística no Brasil, a partir da década de 1990, resulta de diversos fatores conjugados, como o crescente significado econômico do setor serviços no mundo e, inserido neste, o turismo; a chamada potencialidade natural turística do país; a disponibilização de capitais estrangeiros para financiamento de projetos e os posicionamentos público e privado favoráveis ao desenvolvimento da atividade. Um marco dessa mudança é a Política Nacional de Turismo, constituída durante o primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 -1998).

Em se tratando de turismo no Nordeste, há uma importante valorização da atividade, a partir do final da década de 1970, e isto se pode auferir por duas políticas regionais de turismo instituídas a partir de então, ou seja, a “política de Megaprojetos turísticos” e o “Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR/NE.

A política de Megaprojetos e o PRODETUR/NE traduzem o objetivo comum dos poderes públicos estaduais (dos estados que compõem a Região) e do poder público federal de promover o desenvolvimento regional, minimizando desigualdades econômicas inter-relacionais, por meio do turismo. Os “recursos naturais turísticos” da Região, que correspondem a expectativas de parte significativa dos fluxos turísticos contemporâneos, associadas ao binômio sol-mar, são tomados como estratégias do discurso e da ação política.

A natureza hostil do sertão nordestino contrapõe-se, em se tratando do turismo, à natureza paradisíaca do litoral da região. Se de um lado essa natureza é problema, de outro configura-se

como solução. Mais uma vez, de qualquer modo, é a natureza que está orientando as políticas regionais de desenvolvimento para o Nordeste.

Esse paradigma naturalista permeia as políticas de turismo do Nordeste, perpetuando a idéia do desenvolvimento regional apoiada em estratégias que tomam a natureza ora como problema, ora como solução dos problemas regionais e desconsidera necessárias alterações na estrutura socioeconômica regional como condição *sine qua non* para qualquer possível desenvolvimento.

Desta forma, com o propósito de desenvolver atividade turística na região Nordeste, e a medida que essa se consolida, desenvolver a própria região, o governo federal lançou no início da década de 1990, o PRODETUR/NE, cujos principais objetivos são: aumentar o turismo receptivo, aumentar a permanência do turista no Nordeste, induzir novos investimentos na infraestrutura turística, gerar emprego e renda com a exploração direta ou indireta da atividade turística.

Passada quase uma década do lançamento do PRODETUR/NE, vê-se que o turismo ainda não se consolidou como atividade econômica no conjunto da região Nordeste. A verdade é que alguns estados vêm destacando-se, a exemplo da Bahia, Ceará, e Rio Grande do Norte. Outros estados, como a Paraíba, ainda não conseguiram impulsionar a atividade turística, fato que pode estar associado a ausência de uma política estadual para o turismo, que englobe desde a criação de infra-estrutura para a atividade, objetivo maior do PRODETUR/NE, até a formação e qualificação da mão-de-obra voltada para o turismo.

Este trabalho pretende analisar o desempenho da atividade turística na Paraíba a partir da implementação do PRODETUR/NE, compreendendo o período entre 1994 e 1999. Para tanto, será apresentada, no primeiro capítulo, a expansão da atividade turística. O segundo capítulo abordará as políticas brasileiras desenvolvidas no decorrer dos últimos anos, com o propósito de impulsionar a atividade turística no país, e em particular no Nordeste. E o terceiro capítulo particularizará a análise da atuação do PRODETUR/NE, no âmbito da Paraíba, estado que até o

momento não tem apresentado resultados significativos com relação ao desenvolvimento da atividade turística.

CAPÍTULO 1

A expansão da atividade turística

A atividade turística tem atingido nos últimos tempos, números consideravelmente expressivos, fato que a torna como uma das mais promissoras atividades dentro do contexto capitalista.

O propósito do presente capítulo é apresentar uma reflexão sobre o desenvolvimento da atividade turística nos últimos 40 anos, em particular no Brasil, fato que se evidencia após a Segunda Guerra. Uma vez destacada a importância que ganha o turismo em termos mundiais, torna-se possível uma melhor compreensão das políticas nacionais instituídas com o objetivo de possibilitar a expansão da referida atividade no país e principalmente no âmbito regional, destacando-se a região Nordeste, através das políticas de Megaprojetos e mais recentemente do PRODETUR/NE.

1.1 A compreensão da expansão da atividade turística

Nos últimos tempos, a atividade turística tornou-se um dos temas que mais tem despertado a atenção de estudiosos nas áreas social, econômica e política. Isso decorre, de certa forma, devido à abrangência desta atividade, embora, na opinião de Souza (1997:17), “a literatura científica sobre o desenvolvimento não tem dedicado ao turismo uma atenção à altura da importância que ele, cada vez mais possui”. De acordo com o autor, esse fato ocorre por razões não muito claras, talvez devido ao fato de o turismo de massa ser um fenômeno relativamente recente, pós Segunda Guerra Mundial; talvez por não ter a mesma importância para todos os países, regiões e cidades; talvez porque o turismo freqüentemente está associado a lazer e descanso, não sendo visto assim como um assunto “sério”.

De acordo com Coriolano (1999:93), “o turismo é uma atividade séria de caráter essencialmente social por envolver antes de tudo gente e, em segundo plano, uma atividade econômica por envolver capital, precisando portanto ser tratado de forma científica e não casual”. Apesar de o turismo de massa possuir grande significado econômico e ser, em muitos casos, fonte de renda e divisas, também exerce impactos igualmente relevantes sobre a cultura, o espaço natural e social da área receptora dos turistas.

Desta forma a atividade turística merece mais que um lugar subalterno no contexto da reflexão teórica sobre o desenvolvimento, pois se constitui numa atividade complexa de importância crescente e de significativo potencial de impacto positivo e negativo sobre as relações sociais e o ambiente.

Como uma atividade complexa, o turismo compreende tanto a produção como o consumo de atividades secundárias (produção de espaço) e terciárias (serviços) que agem articuladamente, apropriando-se de lugares “exóticos”, de “paisagens naturais”, de “paisagens históricas”, transformando-os em locais que deverão ser observados para se obter conhecimentos culturais, históricos, possibilitar o descanso, entre vários outros motivos.

Essa apropriação é realizada por alguns para obter ganhos, sejam lucros, juros ou renda, dirige-se aos que podem pagar para usufruir destas “vantagens”, no caso os turistas, que se apropriam desses lugares, ainda que de forma fugaz e intermitente.

A atividade turística permite e facilita o uso fugaz e intenso do território como parte integrante do ideal de modernidade que considera o desenvolvimento como uma meta a ser atingida, medida e mediada pela produção de mercadorias, parte integrante do ideal de pós modernidade e fragmentação do uso. É uma atividade que sacraliza a natureza e ao mesmo tempo submete-a ao mundo da mercadoria, pois paga-se para desfrutar da natureza, da paisagem natural ou do ambiente natural ou construído.

Os “números do turismo” indicam que a atividade suplantou a indústria bélica, nos últimos anos do século XX, em volume de capital transnacionado, e que está muito próximo de

atingir valores iguais ou superiores àqueles gerados pela indústria petrolífera, primeira no ranking mundial. Estatísticas oficiais mostram que a atividade turística apresenta números expressivos também no que se refere a deslocamentos de fluxos, à mão-de-obra empregada, à geração de renda etc. (Cruz, 2000:08)

A compreensão do fenômeno turístico e dos impactos decorrentes de sua ação requer um embasamento teórico que permite romper com o conhecimento baseado apenas no senso comum. Para compreender melhor o fenômeno turístico há que se ter *a priori*, uma contextualização, situando-se a política turística local no âmbito nacional e internacional, percebendo o turismo no país e no mundo.

O estudo do fenômeno turístico envolve necessariamente as idéias de globalização, internacionalização da economia, dos meios de comunicação e de modernidade; por outro lado, carece de maior entendimento do processo de fragmentação com a análise da dinâmica dos movimentos de diferenciação, identidade cultural, valorização do lugar e implementação do desenvolvimento local.

Essa modernidade, por sua vez possui uma vocação mundial e, segundo Ortiz (1993:20-21), por isso “o capitalismo moderno transcende suas territorialidades e se encontra articulado à racionalização da sociedade, em seus diversos níveis expressos na forma de organização social enquanto cultura e sistemas simbólicos”.

Por outro lado, torna-se importante compreender cada vez mais o processo de fragmentação com a análise das diferenças e identidade cultural, valorização do lugar e implementação do desenvolvimento local.

A lógica da globalização e da modernidade aproxima os povos, os lugares e os torna interdependentes no desenvolvimento das atividades industriais e comerciais, além das de lazer. A economia se globaliza, as grandes empresas espalham seus produtos por todos os lugares, os circuitos financeiros movimentam seus dólares por toda parte do globo, desde que estejam de acordo com seus interesses. A internet liga os indivíduos, o turismo descobre novos países,

globaliza-se cada vez mais e todos são submetidos à ideologia da globalização. Coriolano (1998:34) considera que o turismo é “a forma mais moderna do capitalismo global explorar novos mercados ou espaços locais”. E no cerne de todas as transformações que estão ocorrendo encontra-se a modernidade, trazendo mudanças racionais na tecnologia e na cultura, criando outras formas de ser, produzir e pensar o espaço.

A abertura dos mercados, com eliminação dos entraves alfandegários e burocráticos, e a intensificação do comércio mundial, por sua vez, possibilitam que um número maior de consumidores tenha acesso a produtos fabricados em diferentes países, processando-se assim a mundialização da sociedade de consumo.

A globalização conduz as empresas a expandirem seus negócios e dentre elas as de turismo, multiplicando os lugares turísticos, criando redes que, segundo Santos (1996), são formas de articulação dos espaços.

O turismo globalizado encontra-se vinculado à própria expansão do capitalismo e à ideologia da modernidade, onde os lugares mais distantes passam a fazer parte das redes - investimentos empregos, negócios, serviços, infra-estrutura, relações sociais de interesses globais.

Este mercado globalizado exclui muitos lugares e grupos sociais das atividades econômicas e o turismo não foge à regra geral, pois nem todos têm acesso ao mesmo, e isso ocorre devido ao fato de que um dos principais fatores que influenciam na demanda por turismo é a renda dos indivíduos.

O turismo é uma forma mais elitizada de lazer, uma modalidade de uso do tempo livre que exige viagens, deslocamentos, infra-estrutura urbana e de serviços, transportes e hotéis, constituindo-se assim, para alguns indivíduos como modo de vida e uma dinâmica social. A sociedade de consumo por sua vez, ao julgar importante o lazer, transforma-o em turismo, passando a comercializá-lo nos moldes dessa sociedade, atrelando-o às leis de mercado.

De acordo com Ianni (1992:53-68), o novo ciclo de ocidentalização do capitalismo caracteriza-se por um processo de globalização, o que implica mudanças na divisão internacional do trabalho, na rearticulação da África com a América Latina, na concentração e centralização que invade “formas de trabalho e vida, modos de ser e pensar, produções culturais e formas de imaginar”.

E dentro desse contexto se insere o turismo, considerado também como ingrediente do processo de globalização, uma vez que confere a impressão de que coisas, pessoas e idéias desenraizam-se periódica ou permanentemente. (op. cit., 1992:99)

A “indústria do turismo” expande-se por todos os lugares, pois num mundo globalizado o turismo faz parte das condições, não apenas econômicas, mas, sobretudo, simbólicas e/ou culturais.

Ao relacionar o local com o global, a globalização cria a oportunidade para o lugar ser visto como um padrão a consumir, numa concepção de que o mundo é um grande shopping center, onde o turista escolhe o lugar a ser visitado, embora se saiba que o marketing tem grande responsabilidade por essa demanda.

A modernidade permite essa globalização por meio da técnica, da produção, do consumo, criando modismos, exigindo competitividade, concorrência e cada vez mais modernização, por outro lado, essas exigências levam muitos lugares e pessoas a ficarem à margem.

Embora a modernidade atual construa “bases universais” as relações são excludentes, cria-se uma sociedade de concorrência e de disputa e o Estado, de acordo com Coriolano (1998:36), “vai ter a função de administrar essas relações, ou resolver esses problemas instrumentais”.

Os problemas do turismo para o Estado moderno são resolvidos tecnicamente. É mais uma estratégia de planejamento, marketing, comércio, de oferta e demanda e principalmente, um problema de investimentos de capitais.

Desta forma, o turismo é visto apenas como uma atividade econômica, desconsiderando-se seus aspectos sociais, culturais e políticos.

Vê-se que as políticas de turismo, estabelecidas no bojo das instituições nacionais, são sempre orquestradas pela política econômica vigente, hoje macroescala, com vistas ao mercado global. Indiferente às características dos lugares, contemplam as elites hegemônicas do capitalismo transnacional, expressando-se pelas “verticalidades” que, de acordo com Santos (1994:93), constituem os “vetores de uma racionalidade superior”.

A bibliografia relacionada ao turismo apresenta dois enfoques principais : um relacionado à produção e outro que analisa o consumo da paisagem, do território, do espaço. A produção, os produtores, o consumo e os consumidores da paisagem “produzida” e/ou apropriada pela atividade turística não podem, na realidade, ser desvinculados.

De acordo com Rodrigues (1997:43), a complexidade da produção e do consumo do espaço relacionada à atividade turística não tem sido devidamente analisada e avaliada. O autor aponta como exemplo o fato de a quantidade e o volume de divisas que entram no país relacionados ao turismo, serem considerados como “lucro” nacional, não se contabilizando a quantidade de divisas que entram por meio do turismo, o quanto se gasta para tornar os ambientes atrativos para o desempenho de atividades como : infra-estrutura, água, esgotos, energia, elétrica, estradas, aeroportos, hotéis, hospitais etc. Tais gastos, quando são relacionados com estas atividades, são considerados investimentos públicos e empreendimentos privados.

Por outro lado, a instalação desse mesmo tipo de infra-estrutura ou de equipamentos de consumo coletivo quando destinados às necessidades da população local são vistos como “despesas” e não como investimentos públicos. Despesas essas que oneram os cofres públicos pois não têm retorno contábil.

E, como afirma Rodrigues(1997:49), no caso da empresa privada os recursos utilizados com os empreendimentos serão amortizados e renderão lucros à medida em que forem pagos

pelos turistas pelo uso desses locais, ou seja, é um investimento de capital para um empreendimento que deverá gerar lucros.

Quando se refere à complexidade do ambiente natural vê-se que a mesma também não tem sido abordada. A “beleza natural” e o ecossistema exótico, não podem ser contabilizados como investimentos, pois sua produção independe de quem se apropriou do lugar. O que se contabiliza é o preço da terra, cuja variação depende da localização, do uso que se pretende ter das edificações, das “melhorias” etc:

A crescente importância econômica do turismo é causa e consequência de sua ampliada necessidade de intervenção espacial. Para que o turismo possa acontecer dentro de uma lógica de uma atividade econômica organizada, faz-se necessária a criação de um sistema de objetos que estão relacionados à locomoção dos turistas, à hospedagem, às necessidades de alimentação, capazes de atender à demanda de ações que lhes são próprias.

Uma outra questão referente à face da dimensão espacial do turismo relaciona-se ao fato de esta ser a única entre as atividades econômicas modernas que consome espaço. É dessa característica que decorrem suas mais fundamentais especificidades, como fixidez do seu produto, o atrativo turístico e a consequente necessidade de deslocamento do consumidor até o produto a ser consumido. A fixidez do produto turístico constitui-se em um dos vetores que orientam a lógica da organização espacial requerida pela atividade. Como a demanda do uso turístico de um território é sempre exterior, essa organização tem uma razão de ser fundamentada nessa componente externa. Além desse fato, o turismo constitui uma “força motriz e um fenômeno explicativo da manifestação do mundo no lugar” (Luchiari, 1999:30), devido às conexões que estabelecem entre local e o global.

O consumo dos territórios pela atividade turística é intermediado por inúmeras formas, entre as quais pode-se listar os meios de transportes, de hospedagem e de restauração (estabelecimentos comerciais do ramo alimentício), o setor de agenciamento da atividade, os serviços bancários, o comércio de bens de consumo de um modo geral. O consumo dos territórios pelo turismo envolve o consumo de um conjunto, indissociável, de bens e serviços que compõem

o “fazer turístico”, isto é, o ato de praticar turismo e tudo aquilo que essa prática envolve em termos de objetos e ações.

Por ser o turismo uma atividade que consome e altera o território, alguns autores, a exemplo de Rodrigues(1997:49), vêem a mesma como uma atividade incompatível com a idéia de desenvolvimento sustentável e até mesmo com a noção de desenvolvimento auto-sustentado porque dirige o consumo aos lugares exóticos, transformando-os para serem comercializáveis nos padrões de conforto e qualidade de vida do mundo moderno, retirando, portanto, ao longo de um curto espaço de tempo a característica de exótico.

Como atividade econômica a sustentação do turismo está pautada na contínua descoberta de paisagens naturais e históricas de novos lugares exóticos que são rapidamente transformados para serem consumíveis. Ao instalar-se toda a infra-estrutura como estradas, aeroportos, bares, hotéis, restaurantes e as diferentes formas de comunicação e transporte inicia-se, segundo Rodrigues (op. cit., :50) “o desenvolvimento insustentável pois são rompidas as formas de manutenção do equilíbrio anterior que foi exatamente o atrativo para as atividades turísticas”.

Percebe-se que a maneira como se dá a apropriação de uma determinada parte do espaço geográfico pelo turismo depende da política de turismo que se leva a cabo no lugar. À política pública de turismo cabe o estabelecimento de metas e diretrizes que orientam o desenvolvimento socioespacial da atividade, tanto no que se refere à esfera pública, como no que se refere à iniciativa privada. Na ausência da política pública, o turismo se dá à revelia, ou seja, ao sabor de iniciativas e interesses particulares.

1.1.1 O turismo como alternativa do desenvolvimento local

A partir dos anos 80 passou-se a propor, em nível mundial, estratégias de desenvolvimento, voltadas para a atividade turística baseadas na dinâmica local, particularmente nos países onde o turismo possui forte significado econômico e territorial, como por exemplo, nos países da Europa Ocidental. O propósito dessas estratégias é valorizar o aspecto global,

holístico, integrado, transetorial e sistêmico nos projetos de incremento ao turismo abrangendo, segundo Cavaco (1997:97), “todas as dimensões da vida econômica e social e do espaço, e valorizam a parceria, com mobilização de vários atores e associações, incluindo agentes externos, portadores de recursos (saber, criatividade, poder, capital ou facilidades de inserção no mercado)”.

Muitos governos, atualmente, com o propósito de promover o desenvolvimento regional e local vêm no turismo um poderoso aliado na busca desse desenvolvimento. Classificado como uma das principais atividades econômicas, quiçá a principal, superando até mesmo o petróleo em geração de divisas internacionais, o turismo tornou-se o “objeto de desejo” para muitas regiões, governos nacionais e locais, assim como para uma considerável parcela de empresários e outros agentes econômicos que passaram a defender o discurso do desenvolvimento do turismo como “grande alternativa” de políticas econômicas.

Geralmente os argumentos utilizados são os mesmos: geração de emprego para a população, captação de divisas para o município e os lucros para o setor de serviços. Entretanto, poucos têm-se perguntado se esse desenvolvimento promove distribuição de renda mais equitativa, isto é, melhoria nas condições de vida da população como um todo e não somente de uma parcela reduzida da sociedade. Por outro lado, alguns estudos têm demonstrado que a atividade turística provoca impactos negativos no meio ambiente, que incidem tanto no meio natural (vegetação, rios, praias, mangues, montanhas etc.) quanto no patrimônio histórico-cultural e no modo de vida dos habitantes locais.

Muitos estudiosos reconhecem que a atividade turística tem importância crescente na economia das áreas receptoras, mas provoca degradação ambiental nessas áreas. Esses estudiosos sugerem que sejam adotadas novas formas de turismo com menor impacto no meio ambiente, destacando-se o turismo sustentável como melhor alternativa de desenvolvimento turístico.

A adoção do conceito de desenvolvimento sustentável aplicado ao turismo é, sem dúvida, uma estratégia válida para se buscar a integração entre o uso turístico, preservação do meio ambiente e melhoria das condições de vida das comunidades locais. No entanto, se esse conceito

não for incorporado às políticas e práticas do planejamento territorial do turismo em nível local, a sustentabilidade não passa de retórica.

É importante que se discuta e proponha formas concretas de se promover o turismo ambientalmente sustentável, economicamente viável e socialmente justo, tendo como suporte a dinâmica local e o planejamento participativo.

A sustentabilidade da atividade turística é algo que vai além da dimensão ecológica, pois compreende também a melhoria das condições econômicas e sociais das populações locais e a satisfação dos turistas. O turismo sustentável está fundamentado nos seguintes princípios de sustentabilidade, segundo Sachs (1993:37):

- Sustentabilidade ecológica, que é compreendida como a proteção da natureza e da diversidade biológica. Defende que o desenvolvimento turístico deve respeitar a “capacidade de suporte” dos ecossistemas, estabelecer limites para o consumo dos recursos naturais e provocar o mínimo de danos aos sistemas de sustentação da vida.
- Sustentabilidade social, que deve estar fundamentada num processo de desenvolvimento que conduza a um padrão estável de crescimento, com uma distribuição equitativa da renda, redução dos desníveis sociais e garantia dos direitos de cidadania.
- Sustentabilidade cultural, baseada na busca de soluções de âmbito local utiliza as potencialidades das culturas específicas, o modo de vida local, como também a participação da população local nos processos decisórios e na formulação e gestão de programas e planos de desenvolvimento turístico.
- Sustentabilidade econômica, que garanta o crescimento econômico para as gerações atuais e, ao mesmo tempo, o manejo responsável dos recursos naturais que deverão satisfazer as necessidades das gerações futuras.

- Sustentabilidade espacial, baseada na distribuição geográfica mais equilibrada dos assentamentos turísticos para evitar a superconcentração de pessoas, de equipamentos e de infra-estrutura turística e conseqüentemente diminuir a destruição de ecossistemas frágeis.

Estes princípios que norteiam o turismo sustentável têm sido muito discutidos e difundidos por estudiosos e pesquisadores, mas não se pode afirmar o mesmo no que se refere à sua incorporação nas políticas e na prática do planejamento territorial do turismo, pelo menos na maioria dos países menos desenvolvidos como os latino-americanos. Nestes países o planejamento ainda tem um viés autoritário e centralizador, no qual prevalece o enfoque setorial, uma visão de planejamento burocrático, setorizado e imposto de cima para baixo, herdada da concepção dominante até os anos 70, cujas decisões relativas à implementação de políticas territoriais voltadas para o desenvolvimento econômico e social eram tomadas nas instâncias do poder político institucional, representadas pelo poder central.

Apoiados em um discurso que defendia os altos objetivos nacionais quanto ao planejamento territorial, os planos de desenvolvimento turístico no Brasil, ou foram desviados para atender interesses corporativos, ou simplesmente fracassaram. Assim, ao invés de oferecer subsídios para o desenvolvimento qualitativo e durável das localidades onde foram implantados, os projetos de turismo provocaram o aparecimento de problemas sociais e ambientais de toda ordem, como por exemplo a ocupação desenfreada das áreas próximas ao litoral brasileiro, superconcentração de pessoas e de infra-estrutura turística em algumas localidades, a desestruturação dos modos de vida de comunidades tradicionais, e praticamente nenhuma contribuição para a melhoria da distribuição de renda entre os habitantes locais, além de muita degradação ambiental.

1.1.1 A expansão da atividade turística no Brasil

O desenvolvimento do turismo no Brasil intensificou-se a partir da década de 70, quando o processo de industrialização do país foi acompanhado por grandes mudanças que se constituíram nas condições básicas para o incremento da atividade turística. Durante esse

período até 1980, predominava no país o padrão econômico desenvolvimentista, cuja característica principal era a busca desenfreada do crescimento econômico sem considerar as questões ambientais, principalmente no que se refere as condições para obter-se esse crescimento.

O turismo no país representava uma atividade econômica incipiente (e ainda representa) com ações desarticuladas, cujo propósito era atrair consumidores nacionais do turismo, com realizações de ações dispersas, desprovidas de dimensões políticas e sem função importante no desenvolvimento das economias estaduais.

Para assegurar a expansão da atividade turística no Brasil, implantou-se a partir de 1966, o Sistema Nacional de Turismo, com o decreto-lei n.º 55, de 18 de novembro de 1966, que definiu a política nacional de turismo e criou o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) que vinculada ao Ministério da Indústria e Comércio, estabeleceu os primeiros incentivos fiscais e financeiros. Segundo Becker (1996:82), a EMBRATUR “surge bem ao estilo da atuação do governo militar, isto é do planejamento estratégico através da multiplicação de empresas e agências federais, tenta acelerar a modernização do território e da sociedade e centraliza o poder do Estado ao nível federal”.

Nos anos posteriores, após a criação do CNTur e da EMBRATUR, várias leis e decretos buscaram aperfeiçoar os mecanismos de incentivos, regulamentação e organização das atividades, além de subsidiar projetos de investimentos. Algumas facilidades foram oferecidas aos investidores; as mais conhecidas foram a criação do Fundo de Investimento Setorial - Fiset (1974) e a possibilidade de obtenção de recursos provenientes do FINOR e FINAN (até 50% do valor do investimento) nas regiões Nordeste e Norte.

A partir de 1974, a EMBRATUR manteve convênios com as superintendências de desenvolvimento regional para aprovação de pleitos, bem como convênios operacionais com os Bancos de Desenvolvimento (BDs), Banco do Brasil (BB) e Banco do Nordeste (BN). Dentro da estrutura organizacional da EMBRATUR sempre se sobressaia a Diretoria de Investimentos (DIRIM), encarregada de analisar projetos, orientar empresários e avaliar os empreendimentos.

Com a abertura de incentivos, foram atraídos grupos internacionais que se instalaram no Rio de Janeiro e em São Paulo, muitos desses pertencentes a transportadoras e operadoras que controlavam as correntes turísticas européias, americanas e orientais, o que permitiu o engajamento do Brasil no mercado internacional, mas, por outro lado, contrariamente à importação de tecnologia, a evasão de divisas dificultou por sua vez o propalado efeito multiplicador do turismo.

A partir da criação da EMBRATUR, dentro da concepção sistêmica, foram instalados subsistemas estaduais de turismo que seguindo a centralização inerente ao planejamento tecnocrático do período, cumpriam a orientação do órgão nacional. Já existiam, antes de 1970, em algumas capitais do Brasil, organizações que se diziam fomentadoras do turismo, dedicando-se às promoções de caráter duvidoso como concursos de misses, certames esportivos, eventos “sociais” de âmbito restrito ou de apoios paliativos a grupos folclóricos e de artesanato. Muitas dessas organizações ainda persistem; outras foram desativadas e ressurgiram posteriormente com uma tônica clientelista, após 1985.

Apesar de ter sido criado desde a década de 60, um aparato institucional para a gestão da atividade turística em todo o território brasileiro, apenas recentemente, na década de 90, o turismo ganhou importância entre as políticas públicas setoriais.

Ao fazer-se uma digressão histórica sobre as políticas públicas de turismo no país, verifica-se que nem sempre essas políticas foram claramente explicitadas, além de terem se reduzido a aspectos parciais da atividade; isso repercutiu de maneira negativa sobre as políticas públicas para o setor, estabelecidas em outras escalas de gestão (regional, estadual e municipal), pois sem a referência de uma política nacional, políticas e planos de turismo – considerando-se as diferentes escalas – ignoraram a possibilidade de concentração entre si e com outras políticas setoriais.

Em decorrência disso, grande parte dos problemas associados à urbanização turística de territórios no país (demanda de serviços públicos de saneamento básico maior que a oferta; congestionamento quilométricos em estradas de acesso à localidades turísticas; deteriorização

urbana dessas localidades em virtude da incapacidade, política e financeira, por parte de poderes públicos locais, de gestão do território municipal) considerando-se seu uso pelo turismo, é um ônus social, muitas vezes bastante significativo, para comunidades de núcleos receptores de fluxos expressivos.

Vê-se que a valorização da atividade turística no Brasil, a partir da década de 90, resulta de diversos fatores conjugados como: o crescente significado econômico do setor de serviços no mundo e, inserido neste, o turismo; a chamada potencialidade nacional turística do país; a disponibilidade de capitais estrangeiros para o financiamento de projetos e os posicionamentos público e privado favoráveis ao desenvolvimento da atividade.

Percebe-se que a atividade turística vem ganhando destaque e importância não só no âmbito internacional, como nacional, a ponto de se destacar na política geoeconômica e na organização espacial, vislumbrando-se como uma das atividades socioeconômicas mais promissoras nos próximos anos, em virtude da necessidade de integrar o homem do futuro à sociedade e consigo mesmo e a disponibilidade de tempo. O turismo, como uma forma de lazer, configurar-se-á como a atividade da chamada sociedade pós-industrial.

De acordo com os dados da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), com relação ao turismo no Brasil, no ano de 1999 entraram no país 5,1 milhões de turistas estrangeiros e cerca de US\$ 3,9 milhões em ingressos de divisas.

No ranking do turismo receptivo mundial, em 1995, o Brasil ocupava o 42º lugar e essa posição alterou-se nos últimos anos chegando, em 1999 ao 29º lugar no ranking da Organização Mundial do Turismo (OMT), performance que se refletiu na receita de US\$ 3,6 bilhões de divisas em 1998, com o ingresso de 4,8 milhões de turistas estrangeiros no país.

As estatísticas do turismo são significativas e ratificam a importância dessa atividade. Vem-se lutando para melhorar o posicionamento do Brasil no mercado turístico e o Nordeste brasileiro destaca-se como importante pólo turístico, tanto nacional como internacionalmente.

Entretanto, apesar dos seus muitos atrativos, o Nordeste ainda não se conseguiu apresentar uma imagem turística condizente com o potencial da região.

A imagem do Brasil veiculada no exterior ainda tem por base a significativa desigualdade social, com violência urbana, desemprego, favelas. Vê-se, assim, que não bastam a propaganda, as campanhas de divulgação, o marketing e os meios de comunicação de massa trabalhando, a qualidade da imagem de um lugar turístico; necessita-se um respaldo de uma realidade local, que proporcione condições viáveis para potencializar a oferta com a maior confiabilidade possível, a qual deve implicar numa estrutura de sociedade que refletia sobre os limites dos sistemas naturais que servem de suporte ao desenvolvimento econômico.

Ao analisar a magnitude da atividade turística, deve-se promover uma discussão que tenha um conteúdo científico, que procure um aprofundamento das reflexões e da análise das políticas, com o propósito de superar maniqueísmos e visões simplistas.

Segundo Coriolano (1998:11), percebe-se a existência de posturas bem antagônicas em relação ao turismo: de um lado estão os ufanistas, entre os quais se incluem os governistas que vêem essa atividade como promissora, benéfica e capaz de solucionar os problemas; de outro lado encontram-se os pessimistas, entre os quais estão os ambientalistas que consideram que o turismo só traz problemas, degradação ambiental, descaracterização cultural, promoção e incentivo à prostituição.

Uma realidade que vem merecendo destaque e crescente atenção dos cientistas, dos políticos e das populações é o desenvolvimento local. Isso se deve aos resultados obtidos, encaminhamentos para solucionar os problemas, revitalização da economia e minimização dos desequilíbrios regionais, onde se percebe que com a conquista dos resultados do desenvolvimento local tem-se o suporte adequado ao turismo.

As diretrizes da Política Nacional do Turismo ressaltam que a atividade turística poderá contribuir na promoção da diminuição das desigualdades regionais; na geração de emprego e renda; na integração ao mercado de trabalho de um contingente populacional de baixa

qualificação profissional e na produção do desenvolvimento sustentável de áreas onde se destaca o patrimônio ambiental, inserindo o país no contexto global.

Na medida em que forem implementadas essas diretrizes nos projetos locais, os recursos poderão ser direcionados para benefício das populações e das economias locais, dependendo, é claro, de quem planeje e execute os programas.

Diante da valorização da atividade turística no Brasil, vê-se o estabelecimento do marco da mudança do tratamento dado ao turismo a partir de 1995, período correspondente ao primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, que instituiu a Política Nacional do Turismo (1995-1998).

Quando se particulariza a questão do turismo ao âmbito da região Nordeste, observa-se uma grande valorização da atividade turística a partir do final da década de 70, o que pode estar relacionado a duas políticas regionais de turismo instituídas nessa época: a “política de Megaprojetos turísticos” e o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE).

Segundo Cruz (2000:10), “nenhuma outra macrorregião brasileira empreendeu ao longo da história das políticas públicas de turismo no país, ações políticas tão contundentes, favoráveis ao desenvolvimento do turismo como vem fazendo o Nordeste”.

Os Megaprojetos turísticos do Nordeste espelham-se no Modelo Cancún, isto é, no modelo “indústria turística” (Nicolas, 1989) que consiste na urbanização turística de trechos pouco ou nada urbanizados da orla, com grande participação do poder público nos empreendimentos. Esses Megaprojetos são: Projeto Parque das Dunas - Via Costeira, Natal (RN) e Projeto Cabo Branco, João Pessoa (PB), ambos com abrangência territorial restrita; Projeto Costa Dourada - litoral sul de Pernambuco/ norte de Alagoas e Projeto Linha Verde - litoral da Bahia, ambos com abrangência territorial expandida.

Os projetos de abrangência territorial restrita estão localizados nas respectivas capitais mencionadas, enquanto que os projetos de área expandida ocupam extensos trechos da costa litorânea - 120 a 142 quilômetros, respectivamente.

O PRODETUR/NE, ao contrário da política de Megaprojetos, foi instituído por diploma legal e abarca todos os estados da Região. Trata-se de uma política de turismo que “faz as vezes” de uma política urbana, pois se restringe à criação de infra-estrutura urbana em localidades consideradas, pelos respectivos estados envolvidos, relevantes para o desenvolvimento do turismo regional. O PRODETUR/NE surgiu no início da década de 90, com um caráter de complementaridade à política de Megaprojetos.

1.2 Conclusão

Este capítulo pretendeu destacar a importância que vem sendo dada a atividade turística, tanto em termos mundiais como no âmbito nacional, a ponto de serem elaboradas por parte dos governos, políticas voltadas para a referida atividade, vista como uma “grande alternativa” ao desenvolvimento econômico, principalmente no que se refere à geração de emprego, à captação de divisas e lucros para o setor de serviços.

Vários estudos evidenciam a importância crescente que atinge a atividade turística, em particular nas áreas receptoras, mas por outro lado, também passam a ter destaque os reflexos não tão positivos da expansão do turismo, refletidos principalmente em termos de degradação ambiental.

Quando analisamos a expansão do turismo no Brasil, observamos seu crescimento a partir da década de 70, fato possibilitado pelo recente processo de industrialização que possibilitou as condições básicas para o incremento da atividade. A partir desse momento os governos passaram a elaborar políticas e adotar estratégias com o propósito maior de impulsionar o desenvolvimento turístico no país.

No âmbito das regiões, em particular o Nordeste, a grande valorização da atividade, passou a ser dada no final da década de 70.

Para uma melhor compreensão do desempenho da política de Megaprojetos e, particularmente do PRODETUR/NE, que é o objetivo maior desse trabalho (no âmbito da Paraíba), faz-se importante uma melhor compreensão da política de turismo adotada no país nos últimos anos, o que será objeto de análise do próximo capítulo.

CAPÍTULO 2

As políticas brasileiras para o turismo

A forma como ocorre a apropriação de uma determinada parte do espaço geográfico pela atividade turística, depende da política pública de turismo desenvolvida no local.

Compete à política pública de turismo o estabelecimento de metas e diretrizes que orientem o desenvolvimento sócio espacial da atividade turística, tanto no que tange à esfera pública como no que se refere à iniciativa privada. Na ausência da política pública, o turismo se dá à revelia, ou seja, à mercê das iniciativas e interesses particulares.

Uma digressão histórica sobre políticas nacionais de turismo no país demonstra que nem sempre essas políticas foram claramente explicitadas, além de terem se reduzido a aspectos parciais da atividade, fato que repercutiu negativamente sobre as políticas públicas para o setor, estabelecidas em outras escalas de gestão, ou seja, regional, estadual e municipal, pois sem a referência de uma política nacional; políticas e planos de turismo - considerando-se essas diferentes escalas - ignoraram a possibilidade de concatenação entre si e com outras políticas setoriais.

Deve-se destacar que somente a partir da década de 90, o turismo ganha importância entre as políticas públicas setoriais, apesar de desde a década de 80, ter sido criado um aparato institucional para a gestão da atividade em todo o território brasileiro.

Este capítulo abordará as políticas públicas brasileiras, desenvolvidas para atender a atividade turística no país e, em particular, na região Nordeste.

2.1 Políticas públicas brasileiras para a atividade turística

Uma política pública voltada para a atividade turística pode ser vista como um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e ou ações deliberadas pelo poder público com o intuito de alcançar ou dar continuidade ao desenvolvimento da atividade em um determinado território. Um conjunto de ações deliberadas pelo poder público, com o objetivo de ordenar o desenvolvimento da atividade turística pode ser revelador de uma política pública para atividade.

No caso específico do Brasil, vê-se que apenas duas políticas nacionais de turismo foram assim instituídas, a primeira foi por meio do decreto-lei 55 de 18 de novembro de 1966, que definia a política nacional de turismo, criando o Conselho Nacional de Turismo – CNTur e a Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR, e a segunda instituída em 1996, decorrente da Lei 8.181/91 e do Decreto 448/2.

Até o Decreto-lei 55/66, as políticas nacionais de turismo restringiam-se a aspectos parciais da atividade e não eram oficialmente reconhecidas, porém durante os 25 anos que separam o Decreto 55/66 da Lei 8.181/91, outras políticas nacionais para atividade turística foram implementadas sob a forma de diplomas legais como: leis, decretos-lei, resoluções, portarias, alvarás, cujo efeito foi regulador da atividade turística no país.

De acordo com Ferraz (1992), a intervenção estatal no aspecto da vida social se dá através da participação, da indução e do controle. Através da “participação”, o Estado exerce atividade econômica dentro do conjunto de atividades que define certo setor da economia. No caso do turismo, tal fato poderia ocorrer através da exploração de uma companhia aérea ou um hotel, por exemplo, formas que nos dias atuais apresentam-se de maneira inexpressiva, exceto nos centros de convenções estaduais e num ou outro hotel, em que a participação do Estado ainda existe, uma vez que a tendência neoliberal de anulação do estado empreendedor é bastante forte neste setor.

No caso da “indução”, o Estado age como orientador dos agentes de mercado, geralmente pela concessão de incentivos (financeiros, fiscais) para determinados investimentos. No caso do turismo, isso ocorre pela criação de infra-estrutura para o desenvolvimento da atividade, o que representa o caso específico do Nordeste no atual momento.

Na modalidade de “controle” o Estado atua como regulador, estabelecendo regras a serem cumpridas pela iniciativa privada. No turismo brasileiro “a intervenção vem ocorrendo de maneira sistemática sob as modalidades de indução e esporadicamente sob participação”. (Ferraz, 1992:18)

Deve-se destacar que, conforme afirma Cruz (2000:41), tem-se observado “uma história de omissão do poder de decidir sobre (re)ordenamento de seu território”, resultando desse fato o caos urbano que se instalou em vários municípios turísticos litorâneos, particularmente nos períodos de alta temporada (acúmulo de lixo em locais públicos, congestionamento, falta d’água etc), a privatização das praias para condomínios de segunda residência e instalação de equipamentos de lazer como parques temáticos.

Quando analisa-se a história das políticas nacionais de turismo no Brasil, percebe-se que a mesma foi reconstruída a partir de compilações e análise de diplomas legais, promulgados ao longo do tempo, considerando-se assim desde o primeiro Decreto-lei 406, que decorre de maio de 1938.

No período compreendido entre 1966 e 1991, o Estado brasileiro promulgou vários diplomas legais com o propósito de regulamentar a atividade turística, muito embora tais instrumentos não deixassem claro os reais objetivos das políticas nacionais de turismo editadas, que falharam ao longo do tempo sob diversos aspectos, particularmente por se reduzirem a aspectos parciais da atividade, em detrimento de uma abordagem estrutural e totalizante.

Segundo Cruz (op. cit. :42) a análise dos diplomas legais possibilitou a identificação de três períodos diferentes, marcados por rupturas importantes de uma fase para outra. O primeiro período jurídico institucional das políticas nacionais para o turismo vai até 1966, resultante de

diplomas legais desconexos e restritos a aspectos parciais da atividade, voltados basicamente para a regulamentação de agências de viagens e de turismo.

O segundo momento foi iniciado com o Decreto-lei 55 de 18 de novembro de 1966, que definiu e instituiu uma política nacional de turismo, criando órgãos oficiais para sua efetivação. Esse período estende-se até 1991, com a revogação do Decreto-lei 55 pela Lei 8181 de 28 de março, do referido ano, o qual reestrutura a EMBRATUR, dando início a terceira fase da história das políticas nacionais de turismo, estendendo-se até o momento atual.

O Decreto-lei 55/66 estava em plena consonância com o Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG (1964/66), período marcado pela administração de Castelo Branco, cujo objetivo, entre outros, era o de “atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida” (Ianni, 1992:235). Assim, a partir desse momento, o turismo começa a ser reconhecido como uma atividade capaz de atenuar os desníveis regionais que caracterizavam a nação.

Isso foi demonstrado por meio dos sistemas de incentivos financeiros e fiscais, criados em razão dessa atividade, que privilegiaram, sistematicamente, as regiões Norte e Nordeste. A criação da Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR, sob o regime jurídico de empresa pública, e o Conselho Nacional de Turismo - CNTur, tem papel fundamental na condução das políticas nacionais de turismo a partir de 1966.

Os Decretos-lei 55/66 e 60.224/67 imprimem mudança substancial na condução nas políticas federais de turismo, criando o Sistema Nacional, constituído pelo CNTur, EMBRATUR e o Ministério das Relações Exteriores, cujas atribuições eram respectivamente: formular diretrizes a serem obedecidas pela política nacional de turismo; estudar e propor ao CNTur os atos normativos necessários à promoção da política nacional do turismo e ao que se refere ao seu funcionamento. O Ministério das Relações Exteriores - MRE - era o grande responsável pela divulgação do turismo nacional no exterior, por meio de suas tarefas diplomáticas.

Na realidade o que se percebeu ao longo dos anos foi que o CNTur dependia sempre dos estudos realizados pela EMBRATUR, que adquiriu maior força política ao longo do tempo comparativamente ao CNTur. Isto culminou com a extinção desse órgão em 1991, devido a reforma administrativa implantada pelo governo de Collor de Mello (1990/92). A EMBRATUR, a partir desse momento, por meio da Lei 8.181 de 21 de março de 1991, passa a formular, coordenar e fazer executar a política nacional de turismo instituindo-se, juridicamente, aquilo que na prática já ocorria. Assim a EMBRATUR, transforma-se de empresa pública em autarquia, mudando parte de sua denominação para Instituto Brasileiro de Turismo.

O Decreto 448, de 14 de fevereiro de 1992, estabelece como finalidade da Política Nacional de Turismo, o desenvolvimento do turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional e, como diretrizes dessa política, reza o artigo 2º do referido decreto:

- I - a prática do turismo como forma de promover a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do País;
- II - a valorização do homem como destinatário final do desenvolvimento turístico.

De acordo com Becker (1995), aponta-se a partir dessas diretrizes uma mudança no significado do turismo, no que tange às políticas anteriores, e essa mudança estaria expressa na substituição da ênfase no desenvolvimento para a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do país e para a valorização do homem.

O Decreto 448/92 preconiza a democratização do turismo nacional, mas não deixa claro qual o meio para alcançar tal objetivo. Isso somente acontece quando da implementação da Política Nacional do Turismo, em 1996, decorrente desse diploma legal.

Ocupando posição marginal no ranking organizado pela OMT (39º lugar entre os países mais visitados do mundo em 1998), a conquista de maior fatia dos fluxos internacionais de turistas significa não somente uma ampliação da demanda atual mas, fundamentalmente, uma mudança qualitativa dessa demanda, com atração de fluxos de turistas de maior poder aquisitivo do que o turista nacional, embora deva-se deixar claro a importância do turista nacional, que ainda é o grande responsável pelos volumes de recursos gerados nessa atividade.

Essa mudança no perfil da demanda exige múltiplas ações com o propósito da modernização de territórios para o uso do turismo no país e isto aparece no documento que institui a política nacional de turismo do período 1996/99, principalmente, por meio dos “programas de infra-estrutura básica e turística” criados e/ ou assimilados por essa política.

A política nacional de turismo preconizada pelo Decreto 448/92, foi instituída em 1996 – primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995/98). O documento que cria essa política é o mais completo e detalhado documento oficial na história das políticas federais para a atividade, o que não implica, necessariamente, maior eficiência relativamente às políticas anteriores. Por ser uma política setorial, a política de turismo somente pode ser bem sucedida se articulada com outras políticas setoriais e se entendida como uma pequena parte de um imenso jogo de relações.

A recente valorização do turismo no Brasil, traduzida na implementação da PNT para o período 1996/99, é resultado de fatores como a crescente importância econômica que a atividade vem adquirindo no mundo, traduzida na sua ascendente participação na composição do PIB mundial; a necessidade de diversificação das atividades produtivas nacionais como forma de geração de divisas e emprego e a difusão de certo senso comum no que se refere às “potencialidades naturais turísticas” do território nacional, principalmente em se considerando o binômio sol-praia e ecossistemas como Amazônia e Pantanal.

Os objetivos da Política Nacional do Turismo para o período 1996/99 são:

- a) ordenação das ações do setor público orientando o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o bem-estar social;
- b) definição de parâmetros para o planejamento e a execução das ações dos governos estaduais e municipais;
- c) orientação referencial para o setor privado.

As ações da PNT são orientadas por quatro macroestratégias:

- A primeira refere-se ao “ordenamento, desenvolvimento e promoção da atividade por meio da articulação entre o governo e a iniciativa privada”. Essa macroestratégia é

consonante com os objetivos da PNT de ordenar as ações do setor público em busca de maior eficiência no gerenciamento da atividade turística.

- A segunda macroestratégia está relacionada à “qualificação profissional dos recursos humanos envolvidos no setor”. Devido às deficiências das políticas educacionais no país, a baixa qualificação profissional dos prestadores de serviços na atividade turística no Brasil constitui-se num fator limitante do desenvolvimento da atividade que, como outros setores econômicos, carece de mão-de-obra qualificada.
- A terceira macroestratégia refere-se à “descentralização da gestão turística, por intermédio do fortalecimento dos órgãos delegados estaduais, municipalização do turismo e terceirização de atividades para o setor privado”. Esta revela-se assim, uma postura do poder público federal presente também em outros setores da administração pública, de transferência de atribuições para outros atores sociais – organismos estaduais de turismo, prefeituras, setor privado, que Becker (1995) chamou de “descentralização controlada”, uma vez que o governo federal busca manter o controle estatal da atividade, agora por meio de concessões e negociações.
- A última macroestratégia relaciona-se à “implantação de infra-estrutura básica e infra-estrutura turística adequadas às potencialidades regionais”. Essa macroestratégia está no cerne do objetivo estratégico de fomento à atividade, pelo Programa de Infra-estrutura Básica e Turística.

2. 2. O fomento do turismo no Brasil e no Nordeste

Uma das principais estratégias para a execução de uma política setorial é a criação de um sistema de fomento à atividade, onde a alocação de recursos e sua respectiva distribuição (espacial, temporal e setorial), têm importância capital para o sucesso daquela, pois permite sua consecução.

A história do fomento ao turismo no Brasil tem início em 1966, a partir dos diplomas legais relativos aos incentivos fiscais e financeiros criados com o intuito de possibilitar o desenvolvimento da atividade no país e especificamente na região Nordeste.

O Decreto-lei 55/66 constitui-se no primeiro diploma legal na história das políticas nacionais de turismo a definir os incentivos financeiros e fiscais a serem aplicados na atividade.

Apesar do significado prático desses incentivos, no que se refere à criação efetiva de mecanismos de financiamento de projetos, baseada em inúmeras vantagens para o investidor, o turismo não viria a se constituir numa atividade econômica desenvolvida no país.

Sabe-se que a atividade turística não se restringe apenas a hospedagem em hotel. Ao canalizar grande parte dos recursos destinados ao turismo para implantação de um parque hoteleiro no país, em detrimento de outros equipamentos de infra-estrutura, o poder público federal, em sucessivas gestões, limitou a atividade turística no país a hospedagem, quando na realidade o fazer turismo envolve lazer, deslocamento, alimentação, segurança etc.

A posição marginal do Brasil, relativamente ao conjunto dos principais pólos receptores de turistas do mundo, é conseqüência em grande parte dessa visão estreita que se tem do turismo no país.

A partir do Decreto-lei 55/66, foram criados dois fundos de fomento à atividade turística: o FUNGETUR e o FISET.

O FUNGETUR destinava-se a fomentar e prover os recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades consideradas de interesse para o desenvolvimento do turismo nacional. Foi concebido dentro do contexto do plano de desenvolvimento econômico denominado Metas e Bases para a Ação do Governo, compreendendo o governo Médici de 1970/72, constituindo-se no primeiro plano econômico governamental a contemplar o turismo de maneira explícita, entre todos os setores econômicos considerados prioritários.

Desta forma, esses fatores conjugados - a inclusão do turismo no rol das atividades econômicas a serem contempladas por um plano governamental e a criação do FUNGETUR - consolidam o que começou a ser esboçado na segunda metade da década de 1960, isto é, a busca por uma organização de atividade, no âmbito da atuação do setor público.

Um elemento importante, presente na regulamentação do FUNGETUR, é o que se refere ao favorecimento dos empreendimentos de pequeno e médio portes, associados ao incentivo à criação de infra-estrutura de lazer e hospedagem para estratos sociais de menor poder aquisitivo o que, de certa forma, condiz com o propósito do II PND 1975/79, que tem forte conotação social mas, na prática, a aplicação de recursos ao turismo dava-se de maneira contrária. Conforme afirma Beni (1991), aconteceram “freqüentes abusos e facilitação para obtenção desses benefícios”.

Um outro fundo criado na década de 70 é o FISET, compreendendo os setores de turismo, pesca e reflorestamento, instituído em 1974 juntamente com o FINOR e o FINAM.

Na década de 80, com o agravamento da crise econômica interna, o Estado reduziu sua intervenção no setor turístico, como indutor do desenvolvimento da atividade. O Decreto 93.607, de 21 de novembro de 1986, reduziu o limite de financiamento de projetos a 50% das inversões totais previstas (incluindo capital de giro), para empreendimentos em implantação e a 40% (incluindo capital de giro), para ampliação e/ou reforma de empreendimento que já tivessem recebido algum incentivo anteriormente.

Mesmo havendo retração nos estímulos governamentais ao setor turístico, os Megaprojetos turísticos do Nordeste começam a ser implantados na década de 80. Conforme Cruz (2000:50), tal paradoxo somente pode ser compreendido pela análise dos incentivos financeiros e fiscais especialmente criados para fomentar o desenvolvimento do turismo na região Nordeste, e considerando, ainda, desdobramento da chamada “tese das desigualdades regionais”.

Além dos incentivos federais citados, o fomento à atividade turística no Nordeste ocorreu ainda por meio de mecanismos criados especialmente com o propósito de desenvolver

economicamente a região minimizando, por sua vez, as disparidades inter-regionais, a exemplo do Decreto 34/18, criado com a finalidade de promover o desenvolvimento industrial da região.

A atividade turística ao ser equiparada, a partir do Decreto 55/66, à atividade industrial, passa a receber os mesmos incentivos destinados às indústrias de base, beneficiando-se diretamente dos incentivos fiscais do 34/18, principalmente após a criação do FINOR, em 1974.

No final da década de 80, voltaram a ser criadas linhas voltadas para o financiamento do setor turístico, tendo destaque o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, administrado pelo Banco do Nordeste - BN, cujo objetivo é “contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Nordeste, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos privados” (Bezerra, 1996:129).

O destino desse fundo, de acordo com Bezerra (op. cit.:130), eram as empresas industriais e turísticas da rede privada brasileira, de capital nacional, cujo controle efetivo estivesse permanentemente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no país, inclusive cooperativas.

O PROATUR foi criado pelo BN, utilizando recursos provenientes do FNE, o principal objetivo desse programa é o financiamento à implantação, à ampliação e à modernização de micro e pequenos empreendimentos do setor turístico, que inclui hotéis, pousadas, lodges, campings, trilhas ecológicas, agências de turismo, empresas dedicadas ao apoio turístico e empreendimentos que promovam atividades de animação, alimentação e transporte turístico.

As linhas de financiamento do BNDES, destinadas ao setor turístico contemplam a implantação, modernização e aquisição de máquinas e equipamentos de empreendimentos localizados em pólos definidos pela EMBRATUR, beneficiando as empresas de qualquer porte, cujos empreendimentos estejam localizados em território nacional e atendam aos critérios estabelecidos pelo sistema.

O sistema BNDES, dispões de três linhas de financiamento:

- POC Automático
- BNDES Automático
- FINEM Financiamento a Empresas e Financiamento Automático.

Esses financiamentos privilegiam os micro e pequenos empreendimentos, bem como empreendimentos enquadrados no Programa Nordeste Competitivo, oferecendo-lhes menores taxas de juros comparativamente às taxas previstas para outras macroregiões do país.

No caso dos Megaprojetos turísticos do Nordeste, em essência Megaprojetos hoteleiros, são viabilizados devido aos estímulos criados para o setor de hotelaria desde o Decreto 55/66 e também devido aos incentivos fiscais e financeiros para a atividade turística, instituída na década de 1970. Além disso, segundo Cruz (2000:52), “há ao longo da história das políticas de turismo, um privilégio crescente da região Nordeste, quiçá apoiada sobre duas bases insustentáveis: a tese dos desequilíbrios regionais e a crença de que o turismo pode ser um agente minimizador desses referidos desequilíbrios”.

No caso do PRODETUR/NE, percebe-se que o mesmo revela a ineficiência das políticas nacionais de turismo no que se refere à região, apesar do privilégio mencionado. Como nem a política de turismo, nem tampouco a política urbana criaram no Nordeste, em especial no litoral nordestino, as condições de infra-estrutura básica para o desenvolvimento da atividade, o PRODETUR/NE constitui-se, segundo alguns autores, numa espécie de “redenção” à realidade dos fatos e dos lugares.

2.3 A política de turismo para a Região Nordeste

Quando particulariza-se a análise das políticas de turismo para a Região Nordeste, ao longo dos anos, percebe-se a ausência quase que por completo de orientações federais, o que resultou, por sua vez, no surgimento de políticas isoladas, institucionalizadas ou não, conduzindo, de certa forma, o planejamento da atividade ao âmbito dos planos estaduais e municipais.

A fase atual, iniciada em 1990, representa um novo momento do planejamento governamental para a Região Nordeste, cuja ênfase é dada ao turismo como um vetor de desenvolvimento regional estruturado, sobretudo, na chamada potencialidade natural para a atividade, considerando-se a extensão de costa - 3300 Km aproximadamente e o clima quente predominante.

Dessa maneira, vê-se que a natureza é colocada, mais uma vez, no centro das políticas de desenvolvimento para a Região, embora com significado oposto àquele que lhe fora atribuído, o qual pautava-se na ideologia de que a pobreza local decorria dos fatores naturais (secas). Na realidade, neste momento, a prioridade não está na natureza adversa do sertão, mas na natureza prodigiosa do litoral.

Os litorais quentes encontram-se, desde pelo menos a Segunda Guerra, entre os espaços mais visados pelo uso do turismo. Estes constituem-se, de acordo com Sánchez (1991), um recurso relativamente escasso, do ponto de vista de uso turístico, já que se encontram desigualmente repartidos pela superfície terrestre, tanto por razões climáticas e geomorfológicas, como por razões sociais, históricas e culturais.

A internacionalização do setor de turismo faz parte do processo de adequação de territórios litorâneos do Nordeste brasileiro, a seu uso por um turismo massificado e globalizado. Essa adequação está sendo movida, fundamentalmente, pela ação da terceira fonte de turistificação de espaços e lugares, a que Knafo (1996), trata como "promotores territoriais".

No caso do litoral nordestino, os agentes do (re) ordenamento de território para uso do turismo são os poderes públicos estaduais, respaldados pelos poderes federal e municipais, onde essas transformações estão sendo compreendidas por meio das Políticas de Megaprojetos e do PRODETUR/NE.

O modelo de urbanização para o turismo adotado pelas políticas regionais de turismo do Nordeste, tem como cerne a criação de pólos e corredores turísticos, estando também no centro

do Plano Nacional de Turismo - PLANTUR (Decreto-lei 448, de 14 de fevereiro de 1992), que tem entre suas metas de execução o Programa de “pólos turísticos”.

O pressuposto básico desse modelo é que a concentração espacial das atividades turísticas “exerce efeitos atrativos sobre outras atividades no mesmo espaço econômico e geográfico” (Becker, 1995:15) colocando, dessa forma, o modelo na mesma linha de teorias sobre o desenvolvimento elaboradas em décadas passadas, como a Teoria dos Pólos de Desenvolvimento, do economista francês François Perroux, adotada por políticas territoriais no Brasil e aplicada em alguns casos regionais e urbanos desde 1950. (Costa, 1991)

No final da década de 60, o modelo de pólos de desenvolvimento turístico já fazia-se presente na política nacional de turismo, conforme os pressupostos do PLANTUR, o qual previa a formação de “zonas turísticas prioritárias” equivalentes aos “pólos de desenvolvimento” de Perroux.

No ponto de vista da aplicabilidade, as políticas nacionais de turismo no Brasil, restringiram-se, até o início da década de 1990, a aspectos parciais da atividade. Os pólos turísticos que se criaram foram resultado muito mais de movimentos espontâneos, da escala local e/ou regional, do que de um plano nacional como pretendia o PLANTUR de 1969.

No que se refere à relação entre turismo e urbano, nos territórios abrangidos pelas Políticas de Megaprojetos e pelo PRODETUR/NE, identificam-se três situações:

- O primeiro caso é exemplificado pelas capitais nordestinas, em que o urbano antecede o turismo. Quando o turismo chegou nessas localidades, seus núcleos urbanos já estavam constituídos. Dessa forma, o processo de apropriação desses territórios pela atividade turística tem que considerar o contexto urbano preexistente, ao mesmo tempo em que lhe impõe sua adequação ao novo uso turístico que se instala. O poder público local, por sua vez, cumpre o papel de mediar os conflitos originários do embate entre antigos e novos usos do território, que, segundo Cruz (2000:30), podem configurar-se como barreiras à expansão da atividade turística.

- Os Megaprojetos turísticos Costa Dourada (PE/AL) e Linha Verde (BA) constituem-se em casos nos quais a urbanização e o turismo fazem parte de um único processo. Os Megaprojetos do Centro Turístico de Guadalupe (PE) e do Megaresort Costa do Sauípe (BA) são exemplos de uma urbanização turística planejada, cujo eixo central é a implementação de infra-estrutura hoteleira.
- No terceiro caso, em que o processo de urbanização é posterior ao advento do turismo, há também exemplos nos territórios abrangidos pelas políticas mencionadas, como os antigos núcleos de pescadores “descobertos” pelo turismo, que com a intensificação dos fluxos turísticos, tiveram seus territórios submetidos a um processo de urbanização rápido e não planejado como Porto Seguro (BA), Canoa Quebrada (CE), Porto de Galinhas (PE) e Genipabu (RN) onde, com exceção de Porto de Galinhas, todas as localidades são prioridades do I PRODETUR/NE.

O turismo assim internacionalizado que se impõe ao litoral nordestino no momento atual, requer uma adequação desses territórios a sua nova localização no mundo.

Nas últimas duas décadas do século XX, duas políticas de turismo destacaram-se na região: a “Política de Megaprojetos” e o PRODETUR.

2. 3. 1 Política de Megaprojetos

Essa política corresponde à implantação de grandes projetos turísticos, conduzida pelos governos nordestinos com exceção dos estados do Piauí e Maranhão, agindo no âmbito estadual. Segundo Blanco (1992:20) os Megaprojetos turísticos representam uma

fórmula de desenvolvimento que consiste na realização de um projeto integralmente planejado, dentro de um centro turístico já existente. o que representa a preparação de uma oferta importante de terrenos para que sejam desenvolvidas de forma

garantida, a infra-estrutura e a superestrutura, fortalecendo a imagem e a identidade desse centro turístico.

Desta forma, supõe-se que para a implementação de um Megaprojeto turístico é necessária a preexistência de um centro consolidado, a não ser nos casos em que o próprio Megaprojeto seja responsável pela criação desse centro, como é o caso do Modelo que originou Cancún, no México.

No caso específico do Nordeste brasileiro, a instalação dos Megaprojetos teve inspiração no processo de urbanização turística do litoral europeu. Devido à concentração territorial do equipamento turístico como, hotéis, pousadas etc., no litoral nordestino, considerou-se que se diminuiria os custos de implementação de infra-estrutura e proporcionaria maior operacionalidade dos serviços, muito embora diversos inconvenientes, por exemplo, as questões ambientais, resultassem do uso desses modelos estranhos às especificidades do território nacional.

Percebe-se que a infra-estrutura gerada a partir dos Megaprojetos é territorialmente concentrada, obedecendo padrões internacionais de urbanização turística, apoiada sobre a lógica de menores custos de implementação da infra-estrutura básica, interessando diretamente o poder público e a melhor operacionalidade no gerenciamento dos serviços favorecendo o setor privado.

Com o propósito de desenvolver o turismo da Região Nordeste, um conjunto de ações, deliberadas pelos poderes públicos estaduais, foi implementado, ficando conhecido como “políticas de Megaprojetos turísticos”. Os Megaprojetos nordestinos foram idealizados pelos poderes estaduais que comandavam todo o processo de implementação, definindo e loteando as áreas a serem urbanizadas para fins turísticos, negociando os respectivos lotes e financiando tanto com recursos próprios, quanto com recursos federais, os empreendimentos a serem implementados. Esses Megaprojetos têm como características a participação determinante do setor público desde a idealização até à implementação; a ocupação de extensos trechos de costa e elevado custo de implementação; além da utilização do discurso preservacionista, incluindo entre suas ações a criação de áreas de preservação ambiental o que, segundo Cruz (1995:24), são

medidas que dão suporte político a aprovação pelos órgãos competentes, respaldo junto a comunidade local, o que não implica, porém, que essas áreas estejam sendo ou venham a ser efetivamente protegidas.

A política de Megaprojetos turísticos surgiu entre o fim da década de 70 e o início da de 80, influenciada como foi citado anteriormente pelo “Modelo Cancún”, baseado na urbanização turística de trechos de costa pouco ou nada urbanizados.

Mesmo sendo contemplados com alguns incentivos fiscais e financeiros destinados ao turismo, desde a década de 70, o que privilegiou o setor hoteleiro da região, a infra-estrutura de hospedagem continuou sendo uma das principais deficiências locais.

Alguns estados nordestinos optaram pela implementação de um Megaprojeto turístico devido a alguns fatores, entre os quais destacam-se:

- A existência de demanda potencial e ao mesmo tempo deficiência de infra-estrutura turística dos estados e/ou trechos de costa desses.
- Envolvimento do poder público estadual com questões relacionadas ao desenvolvimento do turismo e sua capacidade de articulação política para viabilização dos empreendimentos.

Esses fatos explicam o porquê de alguns estados terem optado pela implementação de um Megaprojeto, a exemplo do Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Bahia, enquanto os estados do Maranhão, Piauí, Ceará e Sergipe não optaram ou por desinteresse e/ou devido algum tipo de impedimento.

O primeiro Megaprojeto turístico nordestino foi o Parque das Dunas-Via Costeira (RN), no final da década de 70, seguido posteriormente pelo Projeto Cabo Branco (PB), Costa Dourada (PE e AL) e Linha Verde (BA). Esses projetos apresentam semelhanças e algumas

diferenças entre si; uma dessas, diz respeito ao fato de os Projetos dos estados do Rio Grande do Norte e Paraíba terem uma abrangência territorial restrita, e os dos estados de Pernambuco, Alagoas e Bahia terem uma abrangência territorial expandida.

Outras diferenças referem-se às particularidades dos Projetos, à posição territorial relativa de cada um nos contextos estadual e regional e à capacidade de atração de investimentos, questões que não anulam o modelo de urbanização turística do litoral, já que outras variáveis definem sua existência:

- Os quatro Megaprojetos turísticos mencionados têm os respectivos governos dos estados como principais empreendedores, idealizando e patrocinando sua implementação, através de incentivos financeiros e fiscais.
- Todos os Megaprojetos foram concebidos com o objetivo de ampliar a infra-estrutura hoteleira.
- A localização dos Projetos está restrita ao litoral.

2.3.2 O Megaprojeto Paraibano - Pólo Turístico Cabo Branco

A insuficiência de infra-estrutura turística estadual e o objetivo de saná-la explicam, de certa forma, a escolha por parte do governo do estado, da implementação do Megaprojeto turístico do Cabo Branco.

Outros fatores que poderiam justificar tal escolha são a “atratividade natural” da costa paraibana (considerada o modelo de potencialidade turística vigente), a demanda potencial, além da postura do poder público estadual favorável à implementação de um mega empreendimento.

Assim, dentro desse contexto, cria-se no governo de Tarcísio de Miranda Burity (1987/1990), o Pólo Turístico do Cabo Branco, originalmente denominado de Costa do Sol, localizado numa área de cerca de 560 ha, no litoral sul do município de João Pessoa, entre a praia da Penha e o Rio Cuiá, próximo à Ponta Seixas, extremo oriental do continente americano.

A área escolhida para a implementação do Projeto não encontrava-se urbanizada, até o final da década de 80, embora estivesse a cerca de 10 Km do centro de João Pessoa. Desta forma, além de sua proximidade com o centro da cidade, e com as praias de Cabo Branco e Tambaú, as mais freqüentadas pelos turistas, juntamente com a não ocupação urbana, constituíram-se em elementos importantes para a implementação do Pólo Turístico Cabo Branco.

A implementação do Projeto teve início em 1989 (com previsão de término para 2015), com as obras de terraplenagem, drenagem, pavimentação, água, esgoto, energia elétrica e telefonia, e foi incluído no Plano de Turismo do Estado da Paraíba- Plantur, em 1991. Dos 560 ha contemplados pelo projeto, cerca de 350 ha foram urbanizados; os 210 ha restantes foram destinados à futura expansão do complexo e a duas áreas de preservação ambiental, devido ao fato de disporem de remanescentes de Mata Atlântica. Isto juntamente com o discurso da geração de emprego e divisas, faz parte da apologia da sustentabilidade do Megaprojeto.

O Pólo Turístico do Cabo Branco constituiu-se num loteamento onde deverão ser implantados infra-estrutura hoteleira, residências (veraneio) e outros equipamentos de infra-estrutura turística, a exemplo de bares, restaurantes, parques temáticos etc. Prevê-se a construção de 19 hotéis, um centro de convenções, um campo de golfe, um parque temático, cinco áreas de animação turística, nove empreendimentos comerciais e três setores residenciais.

As obras de urbanização da área do Pólo foram concluídas no início dos anos 90 e os lotes negociados, mas, apesar dos incentivos fiscais e financeiros oferecidos à iniciativa privada, nenhum empreendimento previsto foi implementado.

Como forma de incentivar a implementação de empreendimentos no Pólo o governo proporcionou:

- Isenção de Imposto de Renda e de seus adicionais não restituíveis, por um prazo de 10 anos;
- Diferimento do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias – ICMS, cobrado na aquisição de máquinas e equipamentos que integrar o ativo fixo das empresas;
- Incentivo do ICMS, por meio do Fundo de Apoio a Industrialização - FAIN, com juros de 6% ao ano, corrigidos pela TJLP, com benefício de 5 a 15 anos, e empréstimos com rebates de 30 a 99% do valor mensalmente devido, o qual financia o investimento de ativos fixos e o fortalecimento do Capital de Giro.

Juntamente com todos esses incentivos, há a participação da SUDENE, através do FINOR na forma de “debêntures” (35% conversíveis em ações preferências sem direito a voto, e 155 conversíveis em ações).

No Pólo Cabo Branco, 48,7% dos lotes negociados, isto é, 19 glebas (cerca de 43% da área total destinada a empreendimentos comerciais) foram comprados por cinco grupos:

- GEPASA - sete lotes
- HOLANDA - quatro lotes
- AGITUR - três lotes
- MARDISA - três lotes
- CERTA - dois lotes

TABELA 1 - Pólo Turístico Cabo Branco - Quadro demonstrativo dos terrenos e hotéis previstos

Tipo de lote	Lote n.º	Área (m2)	Proprietário inicial e cessão de direitos	Tipo de hotel	Categoria 1	Nº Uhs	Invest 2
Hoteleiro	1	71.151,81	Holand Park Hotel	Lazer	*****	250	15,0
Hoteleiro	2	62.580,00	Polyutil S/A ,com cessão p/ Sol Dourado Hotéis Turismo S/A	Lazer	****	120	6,0
Hoteleiro	3	30.811,06	JVL Engen. Ltda, com cessão p/ Sol Dourado Hotéis Turismo S/A	Lazer	***	120	3,6
Hoteleiro	4	74.542,79	Costa do Sol S/A com cessão p/ Marina Residence Hotel S/A	Lazer	***	120	3,6
Hoteleiro	5	47.981,47	Hotel Savaroni Recife Ltda, com cessão p/ Savaroni Hotel de Turismo S/A e Litoral Hotel	Lazer	****	150	7,5
Hoteleiro	6	45.985,50	Hotel Portal do Atlântico S/A	Lazer	*****	270	16,2
Hoteleiro	7	43.414,89	Hotel do Sol João Pessoa S/A	Lazer	***	150	4,5
Hoteleiro	8	47.945,21	Ouro Branco Administradora de Hotéis Ltda	Lazer	****	120	6,0
Hoteleiro	9	63.565,90	Mardisa Hotéis Turismo Ltda	Lazer	***	150	4,5
Hoteleiro	10	52.639,38	Certa - Const. Cívica e Indust. Ltda, com cessão p/ Certa Hotéis e Turismo S/A	Lazer	****	200	10,0
Hoteleiro	11	82.266,99	Agitur Empreendimentos Ltda	Lazer	*****	252	15,1
Hoteleiro	12	108.560,00	Gepasa - Grupo Empres. e Part. Ltda, com cessão p/ Acácias Empreend. Turísticos	Lazer	*****	250	15,0
Hoteleiro	13	78.000,00	Hotéis Vela e Mar	Lazer	***	162	4,9
Hoteleiro	14	58.864,71	Thomas Hotéis Tropicais Ltda	Lazer	***	150	4,5
Hoteleiro	15	32.674,21	SIEL - Soc. Impor e Expor Ltda, com Cessão p/ HTE Empr. de Hotéis e Turismo	Lazer	****	150	7,5

Continuação							
Tipo de lote	Lote n.º	Área (m2)	Proprietário inicial e cessão de direitos	Tipo de hotel	Categoria 1	Nº Uhs	Invest. 2
Hoteleiro	16	30.000,00	Phomhol – Prod. Médicos, Hosp e Odon, com cessão p/ Ponta Oriental Costa do Sol S/A	Lazer	***	116	3,5
Hoteleiro	17	33.546,00	Hotel Tropicana S/A	Lazer	*****	150	9,0
Hoteleiro	18	30.000,00	Serrano Praia Hotel org. Hotellar Ltda	Lazer	***	120	3,6
Hoteleiro	19	30.00,00	Brisamar Hotéis Ltda	Lazer	***	150	4,5
Eventos	Úni	294.700,00	CIA Brasileira de Espetáculos				
Campo de Golfe	Úni	400.000,00	Santana Empr. Turísticos				
Cid. Criança	Úni	103.700,00	Gepase – Grupo Empr. e Partic. Ltda				
Animação	1	10.000,00	Big Parque Prest. Serv. Ltda				
Animação	2	11.000,00	Gepase – Grupo Empr. e Partic. Ltda				
Animação	3	11.000,00	Mardisa Hotéis Turismo Ltda				
Animação	4	10.000,00	Mardisa Hotéis Turismo Ltda				
Animação	5	10.000,00	Mardisa Hotéis Turismo Ltda				
Comercial	Úni.	58.300,00	Holanda Eng. Ltda Centro Integ. De Com. e Serv.				
Equip. Comercial	1	10.000,00	Gepase – Grupo Empr. e Partic. Ltda				
Equip. Comercial	2	10.500,00	Agitur Empr. Ltda				Equip. Comercial
Equip. Comercial	3	10.500,00	Gepase – Grupo Empr. e Partic. Ltda				
Equip. Comercial	4	10.500,00	Agitur Empr. Ltda				
Equip. Comercial	5	10.000,00	Certa Cont Civis Ltda, com cessão p/ loc. Rodex Ltda				

Continuação							
Typo de lote	Lote nº	Área (m2)	Proprietário inicial e cessão de direitos	Typo de hotel	Categoria 1	Nº Uhs	Invest. 2
Equip. Comercial	6	10.500,00	PBTUR- Empr. Paraibana de Tur. S/A				
Equip. Comercial	7	10.000,00	Gepase – Grupo Empr. e Partic. Ltda				
Equip. Comercial	8	10.000,00	Holanda Imob. e Const. Ltda				
Resid.	Setor A	100.300,00	Holanda Imob. e Const. Ltda				
Parque Temático	Exp	1.000.000,00	Dino Park				8,0
Resid.	Setor A e B	40.770,00	PBTUR- Empr. Paraibana de Tur. S/A				
Total		3.166.299,99			3.150		152,5

Fonte: Governo do Estado da Paraíba - 1996

1 - Conforme classificação antiga da EMBRATUR

2 - Investimentos previstos em US\$ milhões

Cada um desses grupos adquiriu uma gleba para construção de um hotel (não poderiam comprar mais de uma, por determinação do projeto) e outras glebas em outras áreas do Pólo.

Essa “distribuição concentrada” de terrenos revela o poder econômico e político de alguns grupos locais e regionais, como também a não democratização do acesso às linhas de financiamentos de empreendimentos disponibilizados para o setor, uma vez que essas foram monopolizadas por esses grupos.

Devido à não implementação das obras de infra-estrutura turística prevista e o embargo da obra resultante das pressões de organismos ambientalistas locais, que prevêem possíveis impactos ambientais do projeto sobre o remanescente de Mata Atlântica e sobre águas superficiais presentes na sua área de implementação, o complexo turístico esteve abandonado durante muitos anos, fato que resultou na deteriorização e depredação de equipamentos de infra-estrutura implantados, no crescimento da vegetação nos lotes demarcados e vias de circulação internas e desaparecimento de fiação dos postes de energia e iluminação.

2. 3. 3 O PRODETUR/NE

A modalidade de turismo predominante no Brasil é litorânea, coincidindo, portanto, com a porção mais urbanizada do território brasileiro, o que não se constitui apenas em coincidência, uma vez que o turismo de massa necessita de infra-estrutura turística e infra-estrutura de suporte (urbana) que, embora precária, encontra-se no caso brasileiro, concentrada no litoral.

Desta maneira, vê-se que mesmo deparando-se com todos os problemas de infra-estrutura, o turismo no país é essencialmente urbano, e não é por acaso que o PRODETUR/NE prioriza a implementação de infra-estrutura de saneamento básico e de acesso: 26,2% do volume total de recursos (US\$800 milhões) alocados pelo programa são destinados a obras de infra-estrutura de saneamento básico e cerca de 36,7% para obras múltiplas, como patrimônio histórico.

Outros 11,7% são destinados à reforma e à ampliação de aeroportos e o restante destina-se a programas de qualificação de mão-de-obra e cobertura de custos de operação. Não são contemplados pelo programa obras de infra-estrutura turística, trata-se por sua vez de uma política de turismo que “faz as vezes” de uma política urbana.

No início da década de 90, o governo Collor de Mello, idealizou, juntamente com os governos dos estados de Alagoas e Pernambuco, um megaprojeto em torno do objetivo comum de criar um complexo turístico, de grandes proporções, ao longo do litoral daqueles dois estados. Essa iniciativa deu origem ao Projeto Costa Dourada, cuja magnitude induziu a criação do Programa de Ação Para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - PRODETUR/NE, que por razões políticas e operacionais, tornou-se extensivo à toda área de jurisdição da SUDENE.

O PRODETUR/NE - Programa de Ação Para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste, foi instituído pela Portaria nº 1, de 29/11/91, por ação conjunta da SUDENE e da EMBRATUR, objetivando ordenar o desenvolvimento do turismo na região. Além dos nove estados nordestinos, o Programa engloba também o norte do estado de Minas Gerais, devido ao fato de essa área estar sob a jurisdição da SUDENE.

Sob o aspecto operacional, o Programa está vinculado a três instâncias gestoras:

- EMBRATUR, em âmbito nacional;
- SUDENE, CTI/NE (Comissão de Turismo Integrado do Nordeste);
- BN (Banco do Nordeste, em âmbito estadual).

O Programa divide-se em cinco sub-programas, sendo estes: político-institucional; gestão; infra-estrutura; equipamentos e serviços; promoção, divulgação e pólos e corredores turísticos. O quadro de ação do Programa prevê intervenções em:

- Infra-estrutura aeroportuária, rodoviária e hidroviária;
- Saneamento básico;
- Energia;

- Telecomunicações;
- Recuperação do patrimônio histórico;
- Equipamentos e serviços;
- Estudos e projetos;
- Marketing;
- Desenvolvimento de recursos humanos.

Os estados contemplados pelo Programa podem, mediante assistência formal do PRODETUR/NE, encaminhar projetos que julguem prioritários. Neste sentido, o Programa tem como aspecto positivo a promoção da descentralização do gerenciamento da atividade turística no país, rompendo com o monopólio da EMBRATUR, a qual sempre encontrou dificuldades no cumprimento de suas atribuições.

Cabe destacar ainda que o PRODETUR/NE, no subitem “Pólos e corredores turísticos” reforça a tendência à concentração do equipamento turístico, já consolidado pela Política de Megaprojetos.

Os objetivos específicos do PRODETUR/NE, são: aumentar o turismo receptivo; aumentar a permanência do turista no Nordeste; induzir novos investimentos na infra-estrutura turística; gerar emprego e renda com a exploração direta ou indireta da atividade turística (Portaria Conjunta 2 de 16 de abril de 1993, instituída pelos Ministérios da Fazenda, da Indústria, do Comércio e do Turismo, da Integração Regional, da Aeronáutica, e pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República).

A indução de investimentos em infra-estrutura turística constitui objetivo central do PRODETUR/NE e a estratégia adotada para alcançar esse fim é o provimento de infra-estrutura básica e de serviços públicos “para área em expansão turística, onde a capacidade do estado não acompanhou a demanda por tais serviços” (BNB, 1995:1). Nesse sentido, o programa, concebido como uma política de turismo, “faz as vezes” de uma política urbana.

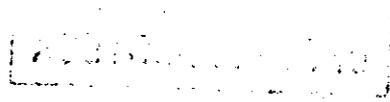
Os outros objetivos do PRODETUR/NE somente podem ser alcançados se articulada essa política de turismo com outras políticas para a atividade (como a política de megaprojetos, por exemplo), pois nenhuma das obras e nenhum dos serviços previstos pelo Programa podem assegurar a conquista de tais metas.

A infra-estrutura urbana a ser implementada via PRODETUR/NE não pode assegurar, direta, nem indiretamente, a ampliação dos fluxos de turistas ou de sua permanência nos lugares abarcados por políticas, bem como não pode garantir a geração de emprego e renda com a exploração direta e/ou indireta da atividade turística porque, como uma política de urbanização para o turismo, isto não lhe compete.

O PRODETUR/NE está subordinado a quatro instâncias gestoras. Uma instância nacional, a EMBRATUR, que tem por atribuição fazer executar a Política Nacional de Turismo; uma regional, SUDENE (extinta recentemente, sendo substituída pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste), CTI/NE e BN, que devem articular as ações e procedimentos do programa, de acordo com as proposições dos estados; e por fim, uma instância municipal, a unidade administrativa local, a qual cabe identificar e propor ao organismo estadual, reivindicações pertinentes ao desenvolvimento da atividade em seu território (Brasil, MICT, 1993:7).

O Programa adota as diretrizes básicas do PLANTUR, ou seja:

- A preservação e a valorização ao meio ambiente, dos recursos naturais, culturais e históricos;
- A eficiência e a integração administrativa com setores mais diretamente vinculados ao turismo, em consonância com as necessidades da infra-estrutura básica e de apoio;
- A interação, o trabalho conjunto e cooperativo com a iniciativa privada e suas associações, bancos de desenvolvimento, bancos privados e organismos internacionais.



2. 4 Conclusão

A partir da década de 60, com o crescimento da chamada indústria turística, essa atividade, que abrange uma ampla gama de serviços passa a ter uma crescente e significativa importância no conjunto das atividades produtivas.

Dentro desse contexto, a atividade turística ganha destaque entre as políticas públicas setoriais no país, deixando sua posição histórica de marginalidade para ocupar destaque como uma das prioridades nacionais, fato que se evidencia com a instituição em 1996, da atual Política Nacional de Turismo.

Se em escala nacional, as políticas públicas para o turismo falharam pela redução à normatização de aspectos parciais da atividade e pela carência de objetivo, paradoxalmente contribuíram, de maneira decisiva, para que o Nordeste pudesse concretizar duas políticas para essa atividade. Tal paradoxo se explica através dos mecanismos nacionais de fomento a setores produtivos do Nordeste, entre os quais o turismo, criados nas décadas de 60 e 70, como o “Mecanismo 34/18” e o FINOR.

As políticas de Megaprojetos e o PRODETUR/NE são resultados indiretos de tentativas históricas de minimizar as disparidades socioeconômicas existentes entre as regiões mais ricas e a região Nordeste, onde fatores históricos adicionados a fatores físico-naturais, “potencialidade natural turística”, compõem o quadro favorável ao desencadeamento da atividade.

Assim, partindo-se da idéia de que o PRODETUR/NE é uma política que visa criar condições materiais para a consolidação da atividade turística na região Nordeste, o próximo capítulo se propõe analisar o desempenho do referido Programa e sua contribuição para impulsionar o turismo, em particular no estado da Paraíba, no período compreendido entre 1994 e 1999.

CAPÍTULO 3

O PRODETUR/NE e o turismo na Paraíba

O PRODETUR/NE constitui-se em um programa instituído através de diploma legal e abarca todos os estados da Região, representando por sua vez uma política de turismo que tem atuado como uma política urbana, pois restringe-se à criação de infra-estrutura urbana em localidades consideradas pelos respectivos estados envolvidos como relevantes para o desenvolvimento do turismo regional. Esse Programa surgiu no início da década de 90, com um caráter de complementariedade à política de Megaprojetos.

3.1 A atuação do PRODETUR/NE

O PRODETUR/NE é um programa que reúne, segundo dados oficiais de outubro de 1998, um conjunto de aproximadamente 500 projetos, mobilizando recursos da ordem de US\$ 800 milhões dos quais US\$ 400 milhões são financiados pelo Banco do Nordeste - BN, com repasse do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, os outros US\$ 400 milhões são originários da contrapartida nacional (estados e municípios das capitais envolvidos), sendo esta de 40%, no caso de obras múltiplas e desenvolvimento institucional. No caso da reforma de aeroportos, o Banco do Nordeste financia, com recursos provenientes do BID até 50% do custo total das obras, ficando os outros 50% a cargo da União.

A contrapartida nacional aloca recursos provenientes de cotas do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios. O órgão mutuário e executor é o Banco do Nordeste, tendo como garantidor o governo federal.

A distribuição dos recursos do programa ficou estabelecida, conforme contrato 0841/OC-BR, de 1994, como está demonstrado na Tabela 2:

Tabela 2 - Distribuição dos recursos do PRODETUR/NE (1º fase) por categoria de investimento e fonte de financiamento (em US\$ 1.000,00)

Usos	Fonte de financiamento			
	BID	Local	Total	Total %
1 - Engenharia	0	59.410	59.410	7,4
1.1 Estudos		9.300	9.300	1,1
1.2 Supervisão		26.230	26.230	3,3
1.3 Administração		23.880	23.880	3,0
2 - Desenvolvimento institucional	11.940	17.930	29.870	3,7
3 - Custos de obras múltiplas	328.050	174.972	503.022	62,9
3.1 Saneamento	131.780	77.370	209.150	26,2
3.2 Resíduos sólidos	9.210	5.390	14.600	1,8
3.3 Recuperação ambiental	16.760	8.240	25.000	3,1
3.4 Transporte	77.250	38.900	166.150	14,6
3.5 Recup. patrimônio histórico	39.050	19.450	58.500	7,3
3.6 Custos sem destinação	50.000	29.622	79.622	9,9
4 - Aeroportos	46.760	46.760	93.520	11,7
5 - Custos Concorrentes	0	9.700	9.700	1,2
5.1 Aquisição de terrenos		8.000	8.000	1,0
5.2 Relocal. de população		1.700	1.700	0,2
6 - Contingente (DI e Aeroportos)	9.250	9.250	18.500	2,3
6.1 Contingências	5.575	5.575	11.150	1,4
6.2 Imprevistos (escalonamento de preço)	3.675	3.675	7.350	0,4
7 - Custos financeiros	4.000	81.978	85.978	10,7
7.1 Juros		75.544	75.544	9,4
7.2 Comissão de crédito		6.434	6.434	0,8
7.3 Inspeção e supervisão			4.000	0,5
TOTAL	400.000	400.000	800.000	100,00

Fonte: Banco do Nordeste do Brasil, out/1995.

Do montante dos recursos que estão previstos no Programa, US\$ 200 milhões são destinados à ampliação e modernização de 08 aeroportos, e o restante para financiar a realização de obras múltiplas - saneamento, transporte, preservação do meio ambiente, recuperação do patrimônio histórico e administração dos resíduos sólidos, como também promover o desenvolvimento institucional dos governos estaduais e municipais.

Os recursos do Programa são assegurados pelo contrato de empréstimo 0841/OC - BR, firmado em 12 de dezembro de 1994, entre o BID e o BN. Conforme esse contrato, as participações percentuais dos recursos provenientes do BID e da contrapartida nacional são, respectivamente, 60% e 40%, dentro de um valor global de US\$ 670 milhões; apenas no componente "Aeroportos" o percentual ficou em 50% para cada uma das partes.

O início da execução do programa coincidiu com o ano das mudanças nos governos estaduais, de maneira que a fase de preparação do Programa foi realizada com um conjunto de governadores e a fase de execução foi iniciada com novas administrações estaduais.

No primeiro semestre do ano de 1995, quase todos os convênios entre BN e os estados foram assinados, com exceção dos estados do Piauí e Maranhão, que ainda não dispunham de estratégias aprovadas pelo BN/BID, o que ocorreu no ano seguinte.

O primeiro ano do Programa foi voltado para atividades preparatórias, como elaboração de projetos, estruturação das unidades executoras, capacitação de pessoal, elaboração de manuais, guias licitatórios etc. Assim, o desempenho do primeiro ano foi muito incipiente, de maneira que em 1996 inicia-se com apenas um projeto em execução e onze com execução contratada.

No final de 1995 e início de 1996, em consequência das implicações das mudanças no programa econômico nacional as dificuldades dos estados em aportarem as contrapartidas tornam-se mais evidente. Percebe-se, nesse período, as dificuldades tanto financeiras, quanto de apresentação de projetos, por parte dos estados. E a partir de agosto de 1996, o Programa ganhou mais dinamismo em função da nova metodologia de gerenciamento inaugurada pelo

Programa Brasil em Ação, que possibilita a sincronia das ações das diversas instituições envolvidas, identificando os gargalos e a busca de sua superação.

O PRODETUR/NE representa um tipo de urbanização movida e patrocinada pelo turismo, que não constituiu uma urbanização turística, considerando-se o sentido amplo dessa designação, pois o referido Programa, restringe-se à obras de infra-estrutura básica e de acesso e inclui intervenções espaciais em localidades “potencialmente turísticas”, isto é, lugares onde o turismo ainda não é uma realidade, como também em localidades nas quais a atividade já se constitui em um importante agente (re) ordenador do território.

O PRODETUR/NE constitui-se assim em uma política urbana que “faz as vezes” de uma política de turismo.

Criado em virtude dos Megaprojetos turísticos, muito embora não se restrinja aos territórios destes, o PRODETUR/NE obedece ao mesmo modelo de distribuição espacial desses empreendimentos isto é, a área territorialmente restrita e a outras áreas expandidas, conforme o objetivo comum de criar pólos e corredores turísticos, ao longo da costa nordestina.

A apologia ao turismo como possível vetor do desenvolvimento econômico regional tem conduzido as áreas litorâneas do Nordeste a optarem por investimentos no setor turístico em detrimento de outras eventuais alternativas econômicas, que incluem os setores primários (principalmente agrícola) e secundário.

Amarradas a uma imposta vocação natural para atividade turística, essas localidades são chamadas a responder a uma ordem regional, nacional e mesmo internacionalmente estabelecida de transformar a região Nordeste em um “novo Caribe”, de acordo com um movimento de “redescobrimto e revalorização de várias áreas tropicais do globo” para o uso do turismo (Cruz e Benevides, 1997).

A modernização do território litorâneo regional é condição da almejada internacionalização dos lugares, via políticas regionais de turismo, isto justifica as obras de infra-estrutura básica, de limpeza urbana, de construção e reforma de aeroportos e rodovias, de recuperação e preservação do patrimônio ambiental, natural e histórico e de desenvolvimento institucional trazidas pelo PRODETUR/NE.

Obras relativas a abastecimento de água e a esgoto sanitário estão previstas em 80% das localidades abrangidas pela primeira fase do Programa (ou seja quarenta entre cinquenta localidades), isto revela a deficiência de infra-estrutura básica em grande parte do território nacional, e indica a condição de terceiro mundo, na qual o país se encontra, no que se refere à distribuição espacial de infra-estrutura urbana.

Isto pode ser comprovado conforme dados sobre a distribuição de recursos por estados e por projetos, apresentados na Tabela 3:

Tabela 3 - Distribuição de recursos previstos para a 1ª fase do PRODETUR/NE, por Estado e por Projeto (US\$ 1.000,00)*

UF	Sistema viário drenag.	Rodov.	Abast. d'água	Esgot. sanit.	Limp. urba	Recup. preserv. amb. pat. hist.	Desenv. instituc.	Aeroporto Terminal Marítimo**	Total recursos
MA						43.900	2.370	8.350	54.620
PI	1.000	11.400	15.000	2.000	500	1.800	3.000	2.085	36.789
CE		29.191	7.100	20.370		5.123	4.300	60.500	126.584
RN	10.868	3.266	1.751	5.772	3.120	993	3.480	15.700	44.950
PB	563		1.621	22.086	2.205	7.379	2.790		36.644
PE	8.450	7.756	15.647	13.113	1.536	2.572	1.740	825**	51.639
AL	17.218		3.008	17.325	4.948	5.851	6.650		55.000
SE		11.792	14.630	24.409			3.440	6.710	60.981
BA		19.067	6.610	18.708	1.586	770	3.015	5.700	55.456
Total	38.099	82.472	65.367	127.783	13.895	68.388	30.7805	99.875	522.659

Fonte: BNB, Out/1995

* Os valores expostos neste quadro incluem duas fontes de financiamento do Programa (BID e contrapartida local).

** O estado de Pernambuco é o único que prevê a utilização de recursos do PRODETUR/NE para a construção de um terminal marítimo.

Diferentemente, por exemplo, de estados como Rio Grande do Norte e Ceará, cujos maiores volumes de recursos previstos estão destinados a ampliação do sistema viário e rodovias, além de ampliação e construção de aeroportos. Pode-se verificar, no caso do Rio Grande do Norte, a ampliação e melhoria da infra-estrutura existente com o propósito de viabilizar o melhor aproveitamento do potencial turístico dos trechos mais turistificados do litoral, que compreende as praias de Genipabu, Pirangi e Pipa, além do município de Natal. No caso do Ceará, procurou-se priorizar um trecho do litoral com baixos números de urbanização e de turistificação que abrange a Região Metropolitana de Fortaleza.

Mesmo nos casos dos estados que também dispõem de uma maior quota de recursos previstos destinados a esgotamento sanitário, a exemplo de Sergipe, Alagoas e Ceará, percebe-se que esses recursos são distribuídos contemplando vários municípios com potencial turístico, ao contrário do que ocorre na Paraíba que restringe-se quase que exclusivamente a sua capital.

Na bibliografia sobre o turismo, de uma maneira geral, as cifras e estatísticas são enfatizadas com o propósito de destacar a importância da atividade sob o ponto de vista econômico. Utilizados em textos oficiais, esses dados objetivam, principalmente, ressaltar a atividade turística como a que mais se expande no mundo em termos de volume de capital transacionado, número de viajantes, número de pessoas empregadas direta e indiretamente etc.

A manipulação dos dados relacionados ao turismo, entretanto tem mascarado a realidade e criado um mito em torno da atividade como sendo, no caso do Nordeste, a redenção econômica para a região, em termos de geração de emprego e renda, como também o próprio desenvolvimento regional.

Quando analisa-se o caso particular do PRODETUR/NE, cujo principal objetivo como foi mencionado anteriormente, é o de sanar as deficiências de infra-estrutura básica que impedem o pleno desenvolvimento da atividade turística na região, no quesito geração de emprego e renda, conforme dados oficiais, o Programa deverá gerar 1.687.000 empregos diretos e 2.183.000 indiretos, o que totaliza 3.870.000 postos de trabalho. Até março de 1999, cerca de 47,95 % desses empregos já haviam sido criados com a execução das obras previstas pelo Programa.

Como o Programa abarca apenas obras de infra-estrutura básica e de acesso, esses empregos estão relacionados, em sua grande maioria, à construção civil e são conseqüentemente temporários, uma vez que concluída cada uma das obras previstas pelo Programa, extingue-se o posto de trabalho.

Em termos de PRODETUR/PB, conforme dados oficiais, em posição de dezembro de 1999, num horizonte que estende-se até o ano de 2002, da meta global de 103.071 empregos diretos prevista pelo Programa, cerca de 25.902 haviam sido realizados, o que totaliza um percentual aproximado de 25,1% executado, e o total restante de 77.169 postos de trabalho deverão ser criados no período compreendido entre 2000 e 2002.

Já em termos de empregos indiretos, da meta global estabelecida de 133.375; cerca de 33.517 já haviam sido realizados, totalizando um valor percentual aproximado, também, de 25,1%, restando para o mesmo período citado a criação de 99.858 postos de trabalhos indiretos. Esses números são considerados tímidos quando comparados a outros estados da região contemplados com o Programa, conforme consta na Tabela 4:

Tabela 4 - Dados comparativos entre a Paraíba e os demais estados contemplados com o PRODETUR, em relação à geração de empregos diretos e indiretos. Posição em dezembro de 1999.

Estados	Empregos diretos			Empregos indiretos		
	Metas gerais	Realizadas	% Executada	Metas gerais	Realizadas	% Executada
Alagoas	90.128	53.837	59,7	116.627	69.665	59,7
Bahia	516.210	382.347	74,1	667.983	494.763	74,1
Ceará	347.416	328.653	94,6	449.560	425.280	94,6
Maranhão	148.110	40.570	27,4	191.656	52.498	27,4
Minas Gerais						

Paraíba	103.071	25.902	25,1	133.375	33.517	25,1
Pernambuco	256.781	160.010	62,3	332.277	207.055	62,3
Piauí	64.693	6.452	9,9	83.713	8.349	9,9
Rio Grande do Norte	113.316	88.924	78,5	146.633	115.069	78,5
Sergipe	47.275	32.520	68,8	61.174	42.081	68,8

Fonte: PRODETUR/NE, Dez/1999.

De acordo com dados oficiais de dezembro de 1999, fornecidos pelo PRODETUR/NE, em termos de geração de empregos diretos e indiretos, o maior destaque foi dado ao estado do Ceará por ter executado 94,6% das metas gerais, seguido por Rio Grande do Norte com 78,5%, Bahia com 74,1%; Sergipe com 68,8%; Pernambuco com 62,5%; Alagoas com 59,7%; Maranhão com 27,4%; Paraíba em penúltimo lugar com 25,1%, seguido pelo estado do Piauí com 9,9%.

Faz-se importante ressaltar que grande maioria desses empregos gerados pelo PRODETUR/NE, no caso da Paraíba, restringe-se ao litoral paraibano, mais precisamente a cidade de João Pessoa, a qual é vista como o primeiro alvo dentro da estratégia turística do estado, que por sua vez desenvolve-se sobre dois eixos distintos, litoral e interior. No eixo interiorano, destaca-se a cidade de Campina Grande, que dentro das regiões selecionadas no Programa desenvolve o chamado Turismo Cultural e de Eventos.

No litoral destaca-se João Pessoa, que na primeira etapa do PRODETUR tem as seguintes áreas contempladas:

- Pólo Turístico do Cabo Branco - que segundo o Manual do Investidor da PbTur (07/2000), permitirá a cidade de João Pessoa agregar equipamentos que a coloque definitivamente como forte destino turístico nordestino. Devido à proximidade com o centro da cidade, o referido Pólo beneficia-se de uma infra-estrutura urbana preexistente, além de dispor de área verde, sendo por sua vez composto de um complexo hoteleiro, área de eventos, campo de golfe, setores de animação turística comercial e residencial, cujos recursos do PRODETUR/NE serão empregados em obras de infra-estrutura, que permitirão a viabilização de investimentos da iniciativa privada.

- Complexo Turístico do Holandês - localizado no município de Lucena, com o funcionamento do sistema ferry-boat integrando turisticamente o litoral norte à Grande João Pessoa. O complexo será composto de 09 hotéis de 3 e 4 estrelas, com oferta em torno de 2000 leitos e 01 resort (Victory Marina Resort) já em funcionamento, com uma infra-estrutura composta por 162 bangalôs.
- Ferry-boat no Estuário do Rio Paraíba - o governo do estado implantou esse sistema integrando os municípios de Cabedelo e Lucena, possibilitando a agilidade no transporte de pessoas e cargas, materializando assim um elo entre o litoral norte e os municípios polarizado por João Pessoa.
- Barra de Gramame – concluído recentemente o trecho da Rodovia PB-008, ligando o Pólo Turístico Cabo Branco à praia naturalista de Tambaba, no município do Conde, com extensão de 26 Km, cujo investimento foi orçado em R\$ 7 milhões. Contemplando ações relacionadas a disponibilidade de energia elétrica, adução de água e telefonia, o que possibilitará a iniciativa privada, segundo a PbTur, a oportunidade de inversão de capital, a exemplo do Gramame Beach Resort, empreendimento que conta com a participação de empresários canadenses, orçado em US\$ 80 milhões, numa área de 43 ha, com 555 apartamentos (350 na primeira etapa), centro de convenções, equipamentos de lazer, campo de golfe e marina.

3.2 PRODETUR/PB: Área de intervenção restrita ao litoral

Percebe-se que a Paraíba, como os demais estados do Nordeste contemplados pelo PRODETUR/NE, foi influenciada pelo “modelo internacional” de urbanização turística, restrito quase que exclusivamente ao litoral, centrado no binômio sol e mar, baseado fundamentalmente na concentração dos equipamentos turísticos, originário do litoral do mediterrâneo europeu e copiado por diversos países ditos de Terceiro Mundo tais como México e Marrocos.

O PRODETUR/NE, em particular na Paraíba, vem reforçar essa idéia à medida em que através de seus financiamentos possibilita a implementação de infra-estrutura para atender a demanda da atividade turística, que muitas vezes investe-se em equipamentos turísticos isolados, restritos a determinadas áreas.

Tal fato pode ser observado nas obras em andamento na capital paraibana, que ocorrem em detrimento das demais cidades do estado com potencial turístico à ser desenvolvido, que na maioria das vezes, procuram desenvolver a atividade turística por iniciativas dos governos municipais e/ou iniciativa privada

Fato que vem ocorrendo nos municípios de Campina Grande (que foi excluída juntamente com o Conde e Lucena da 1º fase do PRODETUR/PB) com o turismo de eventos: Encontro da Nova Consciência, Micarande, São João, Seminários, Feiras de Negócios etc; Cabaceiras que vem aproveitando o destaque dado recentemente ao fato de ter servido de cenário para a gravação de mini série de televisão e filme veiculado em circuito nacional e internacional; Sousa que vem explorando a atividade turística no chamado “Vale dos Dinossauros” e recebe turistas tanto nacionais como internacionais, embora com uma certa precariedade; e Ingá que apesar de ter suas Itacoatiaras, tombadas pelo Patrimônio Histórico Nacional e o Sítio Arqueológico regido pelo IPHAN - Instituto Histórico e Artístico Nacional, em parceria com o governo municipal, encontra-se entregue à própria sorte, com o rio que atravessa o parque poluído pelos esgotos da cidade, além da via de acesso ao local estar praticamente intransitável, dificultando a visitação turística, sem receber a devida atenção por parte do governo do estado.

Além do caso de Areia no Brejo Paraibano, considerada Patrimônio Histórico Nacional, que possui uma reserva ambiental com resquícios de mata atlântica e não conta de maneira ativa com o apoio do governo estadual nem tão pouco municipal para estimular a atividade turística.

Tais questões ficam evidenciadas à medida em que se observa os números do PRODETUR/PB. Dos projetos em fase conclusão e os previstos para o estado da Paraíba, todas as obras restringem-se ao litoral do estado, particularmente a cidade de João Pessoa, como mostram os dados contidos na Tabela 5:

Tabela 5 - Projetos em fase de conclusão no estado da Paraíba

Projetos em fase de conclusão	US milhões - Investimento total
Abastecimento água / Complexo Cabo Branco	1,3 milhões
Esgoto sanitário do bairro do Bessa	13,9 milhões
Rodovia PB-08 trecho Cabo Branco/Jacumã	6,3 milhões
Esgoto do Complexo Cabo Branco	1,8 milhões
Esgoto sanitário de Intermares / Cabedelo/PB	1,2 milhões
Rodovia PB -08 trecho Jacumã/Tambaba	1,3 milhões
Total	25,8 milhões

Fonte: PRODETUR/NE (Fase 1), posição em março/1999.

Projetos previstos pelo PRODETUR/PB¹:

- Melhorias da ligação da rodovia João Pessoa - Cabedelo /BR - 230, inclusive ao aeroporto.
- Abastecimento de água do bairro de Mangabeira VIII
- Esgoto sanitário dos bairros de Valentina Figueiredo e Mangabeira VIII
- Recomposição ambiental do lixão do bairro do Roger
- Recuperação e preservação ambiental do Complexo do Cabo Branco
- Recuperação do centro Histórico de João Pessoa
- Fortalecimento Institucional dos órgãos envolvidos e capacitação de pessoal

Os dados apresentados na Tabela 5 só vêm reforçar a preocupação do governo estadual em priorizar o turismo na faixa litorânea, particularmente na capital João Pessoa, muito embora o discurso enfatize os pólos do interior, conforme o Manual do Investidor publicado pela PbTur, que define o perfil turístico do estado dividido em seis zonas turísticas:

¹ Os valores monetários que serão disponibilizados para a execução das referidas obras não foram informados.

Zona Turística 1 - Pólo Turístico de João Pessoa

- João Pessoa
- Cidade e Porto de Cabedelo
- Barra do Gramame - Complexo hoteleiro

Zona Turística 2 - Litoral Sul

- Conde - Praias de Tambaba, Coqueirinho e Jacumã

Zona Turística 3 - Litoral Norte

- Lucena
- Barra de Mamanguape
- Baía da Traição
- Barra de Camaratuba

Zona Turística 4 - Brejo paraibano

- Areia
- Alagoa Grande
- Araruna
- Guarabira
- Bananeiras
- Pirpirituba
- Serraria
- Solânea

Zona Turística 5 - Serra da Borborema

- Campina Grande
- Ingá
- Fagundes
- Boqueirão e Alcantil
- Cabaceiras

Zona Turística 6 - Sertão

- Sousa
- Patos

Percebe-se, desta forma, que na ânsia de atingir o máximo desenvolvimento do potencial turístico do litoral, a exemplo dos demais estados nordestinos, a Paraíba canaliza esforços e recursos com esse propósito, o que desprivilegia as áreas interioranas contribuindo, conseqüentemente, para a perpetuação da pobreza e da miséria, bem como para a contribuição do êxodo rural em direção ao litoral, na busca de emprego, com uma mão-de-obra, em sua grande maioria, desqualificada e que percebe baixas remunerações.

Por outro lado, o que se evidencia é o fato de que a forma como o estado vem aplicando os recursos do PRODETUR/NE tem contribuído ainda mais para intensificar a pobreza e os desníveis de renda, na medida em que concentra a aplicação dos recursos e criação de empregos na sua grande maioria, na faixa litorânea.

Fato que dificulta a implementação de empreendimentos no interior do estado, uma vez que este não dispõe, na maioria dos casos, de infra-estrutura compatível ou necessária para absorção dos referidos empreendimentos, não contribuindo, assim, para a geração de emprego e renda nessas localidades, impedindo de certa forma que tais localidades usufruam dos benefícios da tão apregoada indústria do turismo.

Tais fatos enfatizam, de certa forma, a fragilidade da política estadual para desenvolver o turismo na Paraíba, principalmente quando comparado aos números dos demais estados do Nordeste. Fragilidade essa que manifesta-se a medida em que não consegue articular, nem tão pouco contemplar de maneira mais equitativa os recursos, ações e incentivos às várias regiões do estado com potencial turístico.

Muito embora o governo do estado tenha lançado o Plano de Desenvolvimento Estratégico do Turismo - Amanhecer Paraíba (20/09/00), cujo objetivo maior é o de desenvolver

a atividade turística no estado através de um volume de investimentos de R\$ 615,7 milhões até o término do mandato do governo de José Maranhão, percebe-se que os números do turismo no estado ainda são muito tímidos e o referido Plano não atingiu até o momento suas pretensões.

A responsabilidade técnica do referido Plano ficou a cargo do consultor espanhol Joseph Chias, que responde pelos planos de outras cidade como Rio de Janeiro, São Luís, Buenos Aires e Barcelona. A expectativa com relação ao Plano é que este gere, pelo menos, 8.500 empregos diretos e 32 mil empregos indiretos, com investimentos que atinjam também o interior do estado conforme afirma o governo, que dividiu o Plano em seis pólos envolvendo os municípios paraibanos da seguinte forma:

Pólo 1 - João Pessoa, Santa Rita, Cabedelo e Bayeux.

Pólo 2 - Pitimbu, Lucena e Mataraca.

Pólo 3 - Baía da Traição, Rio Tinto e Marcação.

Pólo 4 - Campina Grande, Ingá e Cabaceiras.

Pólo 5 - Areia, Alagoa Grande e Bananeiras.

Pólo 6 - Sousa, Patos, Pombal, Itaporanga e Cajazeiras.

O que se tem constatado é que mesmo com o governo do estado injetando os recursos do PRODETUR/NE realizando obras de infra-estrutura e tendo lançado o Plano Amanhecer, com o propósito de estimular a atividade turística no estado, os números não têm apresentado grandes alterações. O estado da Paraíba e, em particular, a capital João Pessoa, sequer chegaram a ser citados entre os 17 destinos turísticos brasileiros destacados pela EMBRATUR, que estão classificados na seguinte ordem:

Tabela 6 - Principais destinos turísticos brasileiros

Cidade	Estado	Percentual (%)
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	32,54
Florianópolis	Santa Catarina	17,69
São Paulo	São Paulo	13,69
Salvador	Bahia	12,67
Foz do Iguaçu	Paraná	11,78
Recife	Pernambuco	6,44
Porto Alegre	Rio Grande do Sul	6,05
Balneário Camboriú	Santa Catarina	4,88
Fortaleza	Ceará	4,70
Búzios	Rio de Janeiro	4,56
Natal	Rio Grande do Norte	2,78
Curitiba	Paraná	2,78
Belo Horizonte	Minas Gerais	2,35
Porto Seguro	Bahia	2,35
Maceió	Alagoas	2,31
Manaus	Amazonas	2,17
Brasília	Distrito Federal	1,78

Fonte: Embratur - 1999

Conforme dados fornecidos pela PbTur, no período compreendido entre 1991 e 2000, a taxa de ocupação na hotelaria classificada no estado, apresentou o desempenho praticamente inalterado, de acordo com os números abaixo relacionados, que são utilizados apenas para efeito estatístico, uma vez que a Paraíba, a partir de 28/02/96, não possui meios de hospedagem classificados pelo novo Sistema de Classificação da EMBRATUR.

Tabela 7 - Taxa de ocupação na hotelaria classificada - Paraíba

Ano	Taxa de Ocupação
1991	55,92%
1992	50,11%
1993	55,02%
1994	52,64%
1995	55,53%
1996	55,00%
1997	56,11%
1998	57,11%
1999	52,23%
2000	56,68%

Fonte: PbTur - Diretoria de Economia e Fomento - Subcoordenadoria de Estatística, 2001.

Observa-se que no período entre 1994 (início da atuação do PRODETUR/NE na Paraíba) e 1998, o estado apresentou uma pequena variação positiva na taxa de ocupação da rede hoteleira, já no ano seguinte, 1999 apresentou um declínio, recuperando-se um pouco em 2000, resultado de campanhas de divulgação do estado em feiras e eventos que discutem a atividade turística.

Percebe-se, no entanto, que os esforços por parte o governo do estado para impulsionar o turismo são ainda muito tímidos, pois não têm apresentado, até o momento, alterações muito expressivas no fluxo turístico.

Fato evidenciado com a recente publicação dos dados de uma pesquisa sobre o turismo no estado da Paraíba, feita pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE (extinta em 2001), realizada nos meses de janeiro, maio, julho e novembro de 1999 e janeiro e julho de 2000, com cerca de mil pessoas ouvidas.

A referida pesquisa traça um perfil do turista que visita o estado, particularmente a capital, João Pessoa. Foram analisados itens que revelam o poder aquisitivo do turista, sexo, idade, motivo da viagem, local de origem, entre vários outros fatores.

Uma vez analisados os dados constatou-se que:

- Apenas 7,45% dos entrevistados conheceram João Pessoa por meio da mídia, através de publicidade e/ou matérias jornalística, e 3,82% foram motivados por agências de viagens.
- As campanhas de divulgação turística da capital não têm repercutido fora da região Nordeste e, muito menos, junto aos turistas estrangeiros.
- As informações que os turistas dispõem limitam-se apenas às belezas naturais da capital, obtidas através de comentários de pessoas conhecidas ou por já terem visitado João Pessoa. São poucos aqueles que conhecem o patrimônio histórico e religioso da cidade.

Os números evidenciam que não basta apenas a criação de infra-estrutura que possibilite o desenvolvimento da atividade turística, como vem sendo feito através do PRODETUR/NE. Este constitui-se em apenas um dos elementos necessários a serem considerados.

É importante destacar que se faz necessário um conjunto de medidas que contemple não tão somente as estruturas físicas para o desenvolvimento turístico mas, principalmente, o desenvolvimento institucional através da qualificação e aprimoramento da capacidade técnica, administrativa e gerencial dos agentes estaduais e das prefeituras municipais, além de campanhas de divulgação, cujo propósito maior seja o de promover a atividade turística no estado.

Um exemplo disto são os estados do Ceará e Rio Grande do Norte, que adotaram medidas com o objetivo de impulsionar o turismo local. O Ceará promoveu e viabilizou a elaboração em

1989, de um documento que ficou conhecido como PRODETURIS - Programa de Desenvolvimento do Turismo no litoral do Ceará (em “antecipada consonância” com o PRODETUR/NE). Resultado de viagens e estudo de campo, cujo propósito era o mapeamento e a regionalização ecológica - ambiental dos recursos naturais, paisagísticos e culturais de todo o litoral cearense, como subsídio ao planejamento de sua ocupação ordenada, racional e sustentável. Ponto de partida para vender o produto Ceará, tanto nacional como internacionalmente. Contando, para tanto, com as melhorias em termos de infra-estrutura, como também de capacitação da mão-de-obra.

Já no caso do Rio Grande do Norte, que não dispunha de significativa infra-estrutura do tecido urbano de sua capital Natal e que até a década de 80 detinha pouca participação nos fluxos turísticos da região, os vários governantes desse estado privilegiaram a capital e localidades próximas através de suas políticas de turismo, além de promover, a exemplo do Ceará, campanhas publicitárias com o objetivo de divulgar os atrativos turísticos locais.

Faz-se importante destacar também, no caso particular do turismo na Paraíba, a necessidade de se procurar fortalecer a questão da identidade, dos valores locais, como um diferencial com outros estados, constituindo-se como um pólo independente de atração de visitantes, e não funcionando apenas como local de passagem de turistas que visitam os estados vizinhos e tendo suas atrações turísticas funcionando a reboque desses estados, a exemplo do que aconteceu em outubro de 1999, quando a PbTur conseguiu com os agentes de viagens do Rio Grande do Norte, incluir no roteiro de viagens dos grupos de turistas nórdicos (Suécia, Finlândia, Noruega) e em menores quantidades os holandeses, suíços e franceses que visitam Natal, as atrações culturais e ecológicas da Paraíba, que vão desde as inscrições rupestres de Itacoatiaras em Ingá, as usinas de cana-de-açúcar de Areia, as pegadas dos dinossauros de Sousa até o Lajedo de Pai Mateus, em Cabaceiras.

A ausência de prioridades de investimentos na cultura e no turismo da Paraíba resulta da falta de planejamento e de uma política clara de desenvolvimento para o estado, política essa que só se tornará exequível à medida em que incorporar os movimentos sociais, culturais e segmentos intelectuais comprometidos realmente com o desenvolvimento do estado da Paraíba.

Faz-se necessário, portanto, que o setor público crie não tão somente uma infra-estrutura turística viabilizadora de investimentos privados em equipamentos turísticos, mas principalmente promover o envolvimento da sociedade civil das localidades a serem impactadas pelo turismo, através de comitês, conselhos municipais, fóruns permanentes de turismo, bem como a elaboração e execução de Planos Diretores de Desenvolvimento do Turismo, elaborados a partir das observações e necessidades dessas comunidades, e não encomendados e elaborados por empresas muitas vezes alheias à realidade local, cumprindo apenas “acordos políticos” ,previamente feitos entre os governos e as referidas empresas.

3.3 A desqualificação da mão-de-obra e o amadorismo do turismo

Uma questão que merece destaque dentro do contexto da atividade turística na Paraíba é o fato de não se priorizar a qualificação da mão-de-obra, à medida em que não se promove, com frequência e acessibilidade, cursos, treinamentos, seminários e, quando estes acontecem não atingem o conjunto da população, restringindo-se a determinados segmentos que podem pagar pelos mesmos.

Esse despreparo da mão-de-obra se constitui num dos entraves para impulsionar a atividade turística no estado, e o PRODETUR/Pb, pelo menos em sua primeira etapa, não contemplou até o momento nenhuma ação concreta no estado no que se refere à qualificação e capacitação da mão-de-obra e isto fica evidente quando verificamos os dados citados anteriormente, referentes aos projetos em andamento no estado, estes não contemplam ações nesse sentido, essas aparecem nas ações previstas, quando deveriam ser contempladas desde o início da intervenção do Programa no estado, funcionando em conjunto com as ações de infra-estrutura.

Esse fato reforça a idéia do amadorismo e improvisação com que são tratadas as questões relacionadas ao turismo. Percebe-se que as atividades relacionadas à prestação de serviços não se compatibilizam com os requisitos da gestão de negócios turísticos, onde vê-se muitas vezes, a

contratação de uma mão-de-obra local despreparada, sem a devida qualificação, por conseguinte percebendo baixos salários para atuar no segmento turístico.

À medida em que essa mão-de-obra despreparada é contratada para execução dos serviços relacionados ao turismo, pode reproduzir o caráter servil do regime colonial conforme afirma Urry (1996:15) “(...) boa parte da mão-de-obra exigida pelos serviços relacionados com o turismo é relativamente mão-de-obra despreparada e poderá muito bem reproduzir o caráter servil do anterior regime colonial, aquilo que um crítico denominou uma formação especializada em bajular.”

Verifica-se, por outro lado, que mesmo o estado dispondo de cursos superiores em turismo, e formando a cada semestre um grande número de profissionais na referida área, estes na maioria dos casos não são absorvidos pelo mercado estadual, sem mencionar o fato da grande dificuldade de se conseguir estágios, seja em empresas do setor, ou em órgãos gestores da atividade turística no estado.

Órgãos estes que, quase sempre, são gerenciados por pessoas que ocupam cargos políticos e com pouca ou nenhuma formação na área, o que emperra ou, no mínimo, dificulta a elaboração e execução de políticas voltadas para o setor.

Outra questão importante que merece destaque é a postura de alguns “empresários” e empregados, quando do atendimento ao público, ao investirem uma postura presunçosa e desatenciosa, atitude que resulta de uma herança patrimonial que tem ainda concorrido para a busca da conquista do lucro fácil e imediato, resultando em preços exorbitantes e inadequada estrutura de atendimento. Elementos que redundam numa lógica de exploração dilapidatória.

Uma boa hospitalidade sem treinamento adequado e sem visão empresarial pode conduzir a um certo amadorismo e baixa qualidade e improvisação da atividade turística.

Os pontos em questão reforçam a necessidade de políticas para o turismo que contemplem o processo educativo, como sugerem Portuguesez (1997) e Lombardo (1997), de maneira que o

turismo passaria a participar também de um “...processo essencialmente pedagógico de aprendizagem constante”, “enraizando-se” em manifestações materiais e simbólicas de cultura local/regional. Ao invés de contemporizar silenciosamente com uma velha pedagogia serviçal e colonizadora.

O conceito de turismo não pode ser visto unicamente como uma viagem ou excursão feita por prazer a locais que despertam interesse, isto é, não pode ser visto unicamente pelo lado do turista, mas também pelo lado de quem o recebe.

O mercado turístico, frente a sua competitividade, necessita utilizar-se do marketing como ferramenta para atrair visitantes e para propiciar estimativas de sua demanda futura. Isto decorre do fato de o comportamento da demanda turística depender tanto da maior sensibilidade às crises, convulsões sociais e políticas, alterações climáticas e ambientais, modismos, bem como das particularidades, exigências e culturas dos seus consumidores.

O conhecimento e acompanhamento desta demanda são necessários como recurso a melhor adequação dos produtos turísticos locais, aos desejos, expectativas e fantasias dos seus consumidores.

O tratamento prestado à clientela dificilmente pode ser considerado eficaz, sem que seja adotada uma mentalidade de marketing, que pressuponha ações voltadas para influir, atender os consumidores, bem como para uma política de desenvolvimento de recursos humanos.

A sondagem do perfil do consumidor deve passar por uma metodologia e uma sensibilidade mais acurada para perceber, também, o perfil esperado dos recursos humanos que irão atendê-lo.

Essa adequação não deve significar somente uma modalidade de treinamento que contemple o aprendizado e a execução das tarefas, mas que incorpore a assimilação de padrões de sociabilidade consonante com os dos consumidores.

No turismo sabe-se que quem desloca-se é o consumidor e não o produto, ao contrário da oferta convencional que chega até o consumidor através de uma rede de distribuidores.

Dentro deste contexto, é interessante destacar a importância que vêm adquirindo os direitos dos consumidores, fato que os torna cada vez mais exigentes. Desta forma, é fundamental que os locais turísticos desenvolvam a cultura do “fazer direito”, com o propósito de atender os desejos e necessidades do turista, fazendo com que este divulgue e retorne a tais locais, pois não basta apenas dispor de atrativos paisagísticos, é fundamental que haja as condições propícias para oferecer ao turista meios para usufruí-los.

Quando analisa-se o caso da Paraíba, percebe-se que ainda é embrionária a questão dos direitos dos consumidores, em que se vê na cultura organizacional a lógica dilapidatória na condução dos negócios e um certo amadorismo e improvisação das atividades de prestação de serviços, fatores que não compatibilizam com os requisitos da gestão dos negócios turísticos.

O que é alvo constante de críticas, a exemplo de texto publicado no Jornal O Norte (23/02/2001), no qual a economista Cláudia Maria Lessa Vieira destaca a dificuldade da Paraíba, particularmente de João Pessoa, em firmar-se como destino turístico, chamando à responsabilidade o poder público assim como a iniciativa privada:

(...) O setor público não pode deixar passar despercebido algumas providências singelas, atuando em setores elementares de preservação de pontos turísticos, não deixando que o turista salte na rodoviária repleta de mendigos cantando a todo pulmão, misturando-se a cachorro vira-lata, bicicletas circulando normalmente no seu interior, sem qualquer infraestrutura (nenhum Banco arriscará colocar um caixa eletrônico na mesma), e não deixe que a favela, mais oriental das Américas, com seus bares funcionando em praia fétida, com copos lavados com águas de procedência duvidosa e esgotos a céu aberto, continue a ser o cartão postal de João Pessoa. Qualquer agente de turismo se envergonha de incluir no seu roteiro turístico uma visita a tal praia, que pede socorro às autoridades.

Vê-se, desta forma, que o fraco desempenho do turismo no estado expressos nos números, resulta não tão somente da ausência ou carência de infra-estrutura básica para desencadear a atividade, mas também pela improvisação dos empreendedores locais e da ausência de políticas e ações concretas do governo para a atividade, que contemplem principalmente a formação e capacitação da mão-de-obra especializada para atuar no setor turístico.

3. 4 Indecisões das políticas de marketing turístico paraibano

O amadorismo, as frustrações e a permanente ausência de planejamento estratégico e recursos, tanto financeiros, quanto técnicos, em todas as suas etapas marcaram a história da promoção turística do estado da Paraíba.

De acordo com Leaf (2001:117), nos anos 30 quando já havia no estado algumas condições objetivas em prol do turismo, questões como publicidade, promoção, a “venda” correta, “produto” ainda não eram levadas em consideração.

A menção das “belezas turísticas” do estado era feita através de revistas da época, a exemplo da *Manáira*, publicada por iniciativa dos estabelecimentos hoteleiros e/ou dos bares e restaurantes. Mesmo sem a existência de uma “política de marketing” para a divulgação do setor turístico do estado, alguns slogans já se faziam presentes como, “Pequenina e heróica”, constituindo-se como um dos primeiros, na etapa evolutiva da história do turismo paraibano.

No final dos anos 80, algumas agências de publicidade passaram a trabalhar para o governo do estado, mas mesmo assim não chegaram a criar um slogan capaz de vender de forma definitiva o “Produto Turístico Paraíba”. Nessa perspectiva, utilizavam-se de peças publicitárias que propalavam a capital, João Pessoa, como a “segunda cidade mais verde do mundo”, o “local onde o sol chega primeiro” e a “terceira cidade mais antiga do Brasil”. Entretanto, nada ocorreu

em termos de impulso para o turismo estadual, e a sempre alegada falta de recursos fez sucumbir mais uma vez a tentativa de deslanchar a atividade turística no estado.

Até a criação da PbTur, em 1995, o turismo paraibano não tinha nenhuma marca definida, e por influência da CTI-NE e da EMBRATUR, foi feita a primeira logomarca definidora do turismo no estado, de autoria de Raul Córdula. Foram iniciadas as edições de peças do turismo paraibano, tendo como slogan Cabo Branco, Ponto Extremo Oriental das Américas.

Recentemente, o governador José Maranhão, no ano de 2000, com o lançamento do Plano Amanhecer, lançou uma nova marca para divulgar o turismo estadual: “Paraíba - a tranquilidade existe”, constituindo-se assim em uma nova tentativa de divulgação turística para o estado.

A realidade é que até o momento o estado da Paraíba não conseguiu criar, nem firmar, uma marca no mercado que de maneira efetiva divulgue o estado. O que se tem visto ao longo dos anos, e de alguns governos, é a tentativa de divulgar o estado, ou melhor a cidade de João Pessoa, que sem dúvida tem seus atrativos mas que não representa em sua totalidade o estado.

A Paraíba não restringe-se apenas ao litoral, e o turismo no estado não se limita apenas ao binômio sol e mar. Existem inúmeras possibilidades a serem exploradas, a exemplo do turismo rural e ecológico, com visitas aos velhos engenhos de cana-de-açúcar, cachoeiras no brejo; o turismo arqueológico, que possibilita ao visitante explorar áreas com os tesouros arqueológicos no sertão. Estas são apenas algumas das muitas possibilidades turísticas que o estado oferece e que não são divulgadas devidamente.

É preciso que não tão somente se crie políticas que divulguem o estado, mas principalmente que estas se consolidem ao longo dos anos, e para tanto faz-se necessário que os interesses do estado, sejam colocados acima dos interesses partidários, contribuindo realmente para que a atividade turística consolide-se e torne-se num meio de impulsionar o desenvolvimento do estado e de seu povo.

3. 5 Repercussão do PRODETUR/NE no caso da Paraíba

O PRODETUR/NE e as políticas de Megaprojetos desenvolvidos na região Nordeste são exemplos de um processo mundial de expansão das fronteiras espaciais do turismo, da transformação do espaço em mercadoria, do triunfo do valor de troca em relação ao valor de uso do espaço, e de uma intrigante supremacia do turismo – na competição com outras atividades produtivas – que tem por finalidade a construção e reconstrução do espaço para seu uso.

A política de Megaprojetos que tem por objetivo a multiplicação da capacidade de hospedagem regional, está promovendo a criação de “nichos turísticos” fortemente segmentados. O PRODETUR/NE, por sua vez, não tem outro objetivo senão subsidiar as políticas de Megaprojetos, e o faz à medida em que minimiza os problemas urbanos jamais resolvidos pelas políticas urbanas que antecederam e promoveram alguma modernização no território, a qual vem acompanhada de uma relativa homogeneização da paisagem. Esta aparente homogeneização da paisagem pelo e para o turismo resulta da massificação de gostos e modismos, produto de uma “indústria de produção de imagens” (Harvey, 1993) e fruto de uma sociedade de consumo mundial. Homogeneização essa, que limita, porém, apenas o plano das aparências, já que o espaço não pode ser homogeneizado.

Tem-se percebido nos territórios litorâneos do Nordeste, uma certa estandartização da paisagem (especialmente da arquitetura) e exclusão social, as quais são algumas das características desse processo de apropriação turística desses territórios.

Essa estandartização expressa-se, por exemplo, por meio da recuperação do patrimônio histórico, viabilizado pelos recursos do PRODETUR/NE, em que os conjuntos arquitetônicos são recuperados, suas fachadas pintadas com cores vibrantes, em quase todas as capitais nordestinas, onde ignoram-se diferenças históricas entre um e outro conjunto de edificações e transforma o patrimônio cultural em alegoria turística.

Ao particularizar-se o caso da Paraíba, no que se refere a atual fase em que se encontra o PRODETUR/PB, verifica-se a impossibilidade de uma avaliação definitiva e conseqüente a respeito dos resultados concretos de suas ações sobre as virtuais transformações espaciais, culturais e econômicas no estado, particularmente seu litoral.

Sabe-se que qualquer tipo de empreendimento, por menor que seja sua dimensão, produz repercussões sobre o meio no qual está inserido. O tamanho e a finalidade da obra, suas características arquitetônicas e os aspectos físicos e socioeconômicos de sua área de implantação é que, por sua vez, determinam a natureza dos impactos (negativos e/ou positivos) provenientes do empreendimento, bem como sua amplitude.

O PRODETUR/PB está calcado num discurso muito valorizado no momento, isto é, o discurso ecológico. Não se pode afirmar que essa preocupação não permeia, de fato, tais políticas de urbanização turística do litoral. O que resta saber é se essa preocupação é apenas formal, respondendo por sua vez às exigências impostas para liberação dos recursos previstos, ou se deve ser levada a cabo pelos respectivos órgãos gestores.

Conforme destacam Mathieson e Wall (1977), uma das maiores dificuldades metodológicas do estudo das repercussões do turismo sobre o meio, reside na avaliação de impactos socioeconômicos, principalmente na detecção de que mudanças são atribuíveis a processos preexistentes e quais aqueles induzidos pelo influxo de turistas. Esta análise depende da existência de dados, informações anteriores ao desenvolvimento da atividade e do acompanhamento de sua evolução. Sem esta base de dados pode-se incorrer no erro de atribuir ao turismo impactos sobre os quais ele tem pequena ou até mesmo nenhuma participação.

Assim, falar da atividade turística na Paraíba, até o momento, é falar em números reduzidos e de uma certa improvisação, é falar em promessas futuras que na realidade não podem estar atreladas unicamente à atuação do PRODETUR/NE até mesmo porque o programa não pode por si só assegurar a ampliação do fluxo de turistas ou sua permanência nos locais, nem muito menos garantir a geração de emprego e renda com a exploração da atividade, pois como já foi dito, como uma política de urbanização isso não lhe compete.

O PRODETUR/NE deve ser visto apenas como um dos mecanismos viabilizadores desse almejado desenvolvimento turístico que deve atuar conjuntamente com uma política voltada para a atividade, que contemple o fortalecimento da identidade e dos valores locais, qualificação dos recursos humanos e, principalmente, que esteja engajada com os movimentos sociais, culturais e intelectuais realmente comprometidos com a questão, cujo horizonte de atuação não limite-se apenas ao litoral como tem sido até o momento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **PRODETUR - Programa de Ação Para o Desenvolvimento do Turismo na Região Nordeste**. Outubro/1998 (documento oficial).

_____. **Departamento de Projetos Integrados e Infra-estrutura. PRODETUR/NE**, 1995.

BECKER, Berta K. **Levantamento e avaliação da política federal de turismo e seu impacto na região costeira**. Brasília: PNMA, 1995.

_____. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. In: YÁZIGI, Eduardo; CARLOS, Ana Fani.; CRUZ, Rita de Cássia A. da (Org). **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. São Paulo: Hucitec, 1996.

BENEVIDES, Irieno Porto. **Turismo e PRODETUR - Dimensões e olhares em parcerias**. Fortaleza: UFC Edições, 1998.

BENI, Mário Carlos. **Análise do desempenho do Sistema Nacional de Turismo instalado na administração pública**. São Paulo : ECA/USP, 1991.

BEZERRA, José Max. **Turismo - uma abordagem econômica do setor com ênfase para a região Nordeste**. Dissertação de Mestrado, UFC, 1996.

BLANCO, Manuel Ramirez. **Teoria general de turismo**. 2 ed. México: Diana, 1992.

BRASIL. Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. **EMBRATUR - Política Nacional de Turismo - Diretrizes e Programas**. Brasília, 1996.

CAVACO, Carminda. Turismo rural e desenvolvimento Local. In: RODRIGUES, Adyr A.B. (Org). **Turismo e Geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais**. São Paulo: Hucitec, 1997.

CORIOLOANO, Luzia Neide M. T. Turismo e degradação ambiental no litoral do Ceará. In: LEMOS, Amália Inês G. (Org). **Turismo - impactos socioambientais**. São Paulo: Hucitec, 1999.

_____. **Do local ao global. O turismo litorâneo cearense**. Campinas, SP : Papirus, 1998.

COSTA, Wanderley Messias D. A. **O estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo : Contexto/EDUSP, 1991.

CRUZ, Rita de Cássia Azira da. **Turismo e impacto em ambientes costeiros: Projeto Parque das Dunas - Via Costeira**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Depto. de Geografia/USP. Natal, 1995.

_____. Políticas de turismo e construção do espaço turístico-litorâneo no Nordeste do Brasil. In: LEMOS, Amália Inês G. (Org) **Turismo - impactos socioambientais**. São Paulo: Hucitec, 1999.

CRUZ, Rita de Cássia. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2000.

CRUZ, Rita de Cássia A.; BENEVIDES, Irileno. **Políticas governamentais de turismo do Ceará e Rio Grande do Norte: especificidades locais no redescobrimento do Nordeste**. Fortaleza: Implance, 1997.

FERRAZ, Joandre. **Regime jurídico do turismo**. Campinas: Papirus, 1992.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 6. ed. São Paulo: Loyola, 1993.

IANNI, Octavio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

KNAFOU, Remy. Para uma abordagem científica do turismo. In: RODRIGUES, Adyr A. B. (Org). **Geografia e Turismo: reflexões teóricas e enfoques regionais**. São Paulo: Hucitec, 1996.

LEAL, Wills. **O real e o virtual no turismo da Paraíba**. João Pessoa: A União, 2001.

LOMBARDO, Magda Adelaide. O uso da maquete como recurso didático em turismo. In: RODRIGUES, Adyr B. **Turismo e desenvolvimento local**. São Paulo: Hucitec, 1997.

LUCHIARI, Maria Teresa D. B. **O lugar no mundo contemporâneo. Turismo e urbanização em Ubatuba - São Paulo**. Campinas, SP : UNICAMP, 1999.

MATHIESON e WALL. **Turismo: repercusiones económicas, físicas y sociales**. México: Trilla, 1997.

NICOLAS, Daniel H. (Org). **Teoria y práxis del espacio turístico**. Mexico: Universidad Autónoma Metropolitana - Xochomilon, 1990.

ORTIZ, Renato. **Mundialização e Cultura**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

PAIVA, Maria das Graças de Menezes Venâncio. Globalização e segmentação: reflexões sobre o mercado de trabalho em turismo no Nordeste. In: LEMOS, Amália Inês G. (Org) **Turismo - impactos socioambientais**. São Paulo: Hucitec, 1999.

PBTUR. **Relatório Turístico da Paraíba**. João Pessoa, 1999.

PORTUGUEZ, Anderson Pereira. Elementos para uma abordagem crítica do ensino do turismo de primeiro e segundo graus. In: RODRIGUES, Adyr B. **Turismo e desenvolvimento local**. São Paulo: Hucitec, 1997.

RODRIGUES, Adyr A B. **Turismo e espaço: rumo a um conhecimento transdisciplinar**. São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. Turismo local: oportunidades para inserção. In: **Turismo e desenvolvimento local**. São Paulo : Hucitec, 1997.

_____. (Org). **Turismo, modernização, globalização**. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANCHÉZ, Joan-Eugeni. Metropolização e modernidade In: SANTOS, Milton et al (Org.) **Fim de século e globalização**. São Paulo: Hucitec, 1991.

SACHS, Ignacy. Estratégia de transição para o século XXI. In: Bursztyn, Marcel. (Org) **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço - técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Técnica, espaço, tempo**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SOUZA, Marcelo Lopes de. A expulsão do paraíso. O “paradigma da complexidade” e o desenvolvimento sócio - espacial. In: CASTRO, Iná E. de; GOMES, Paulo C. C; CORRÊA, Roberto L. (Org.) **Exploração geográfica**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

URRY, John. **O olhar do turista: lazer e viagem nas sociedades contemporâneas**. São Paulo Studio Nobel, 1996.

YÁZIGI, Eduardo; CARLOS, Ana Fani Alessandrini; CRUZ, Rita de Cássia Azira da (Org). **Turismo - espaço paisagem e cultura**. São Paulo: Hucitec, 1999.