

## As ações do PRODETUR/NE I e suas implicações para o desenvolvimento da Paraíba com base no turismo

*Anna Karenina Chaves Delgado\**

### Resumo

O estudo examina as ações do PRODETUR no estado da Paraíba. Com esta intenção foram consultados relatórios do Banco do Nordeste e do Tribunal de Contas da União. Foram obtidas informações que permitiram analisar as reais intenções do programa e o modo como o programa pretende auxiliar no desenvolvimento turístico do estado em questão. Foi realizada inclusive uma comparação entre os investimentos destinados a Paraíba e aos outros estados beneficiados. Verificou-se que apesar do programa possuir um discurso de inclusão e favorecimento da população mais pobre, atua mais como um concentrador de investimentos nas regiões nordestinas mais desenvolvidas turística e economicamente. Destaca-se também a razão da necessidade de intervenção do Estado no mercado, assim como, os principais instrumentos utilizados pelo Governo para intervir no mercado turístico e questiona-se o turismo como instrumento de desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento econômico; turismo; PRODETUR/PB; infra-estrutura.

### Abstract

This study examines the actions of PRODETUR in the state of Paraíba. For this purpose information was collected in reports of Banco do Nordeste and Tribunal de Contas da União, dealing with actions by the program in its first phase. Information was collected which allowed us to analyze the real intentions of the program, and how the program is intended to assist in the development of tourism in the state of Paraíba performing also comparison of investments in the Northeast states. It was found that although the program has a speech of inclusion and favors the poor, serves as a tool for investments in more developed parts of the Northeast. We also discuss the reason for the need of state interference in the market, as the main instruments used by the government to interfere in the tourist market and questioned tourism as a tool for development.

**Key-words:** Economic development; tourism; PRODETUR/PB; infrastructure.



Laboratório de Tecnologia e Desenvolvimento Social



## Introdução

As distintas correntes econômicas entendem a intervenção estatal de forma divergente. Para os neoclássicos o mercado possui o poder de auto-organização de modo eficiente, como que orientado por uma 'mão invisível'. Apesar de estar propenso a 'falhas', o mercado possuiria mecanismos mais eficientes de regulamentação do que um órgão externo. Já para os keynesianos os organismos privados não possuem a capacidade de explorar todo o seu potencial, além de estarem propensos a falhas. Desta forma caberia a intervenção de um agente externo. Para os marxistas o sistema capitalista gera a superprodução e o desemprego involuntário, ou seja, a própria lógica capitalista está naturalmente propensa a crises constantes. Os marxistas observam a intervenção estatal apenas como uma forma de minorar as tensões sem solucionar o problema definitivamente.

Outra contradição existente entre os keynesianos e os neoclássicos é o modo como eles observam a variável que influencia a quantidade de investimentos. Os neoclássicos acreditam que a taxa de juros define os investimentos, ou seja, altas taxas de juros incentivam os capitalistas a poupar ao invés de investir, já baixas taxas incitam os capitalistas a investir. Na visão dos keynesianos a perspectiva de retorno do capital investido<sup>1</sup> é o que define os investimentos, esta expectativa é influenciada por diversos fatores não só pela taxa de juros. A discordância entre os neoclássicos e keynesianos leva a uma distinta interpretação sobre intervenção do Estado na economia.

A despeito destas divergências sobre intervenção estatal todas as teorias econômicas acreditam que o mercado é passivo de falhas. As falhas de mercado mais citadas são as seguintes: a provisão de bens públicos; a produção das externalidades

(positivas e negativas); os comportamentos não competitivos de empresas (a exemplo das formações de monopólios, oligopólios, os mercados oligopsônios, monopsonios e a concorrência monopolística); a presença de informações assimétricas no mercado; e os mercados incompletos.

Além das falhas de mercado citadas, entendemos que a intervenção estatal também pode ser justificada em decorrência da 'exclusão de indivíduos do mercado'. Alguns não possuem nenhum fator de produção (trabalho, terra e capital) para oferecer ao mercado, o que os deixa a 'margem do capitalismo'. Podemos ampliar esta idéia de exclusão de indivíduos do mercado para exclusão de regiões. Apesar das regiões brasileiras possuírem fatores de produção, os complexos processos de desenvolvimento estabelecidos dentro do país fizeram com que determinadas regiões acabassem por acumular condições mais competitivas que outras, ocasionando trajetórias de crescimentos distintas.

*Desde o século XVIII, com o desenvolvimento da mineração em Minas Gerais e o conseqüente deslocamento do pólo hegemônico para o Sudeste do Brasil, a região Nordeste perdeu e não conseguiu mais recuperar a hegemonia econômica e política característica dos séculos XVI e XVII. A partir desse momento histórico, consolidou-se na economia nacional uma 'dinâmica da desigualdade', explicitada pela compartimentação de suas regiões em 'zonas ativas' e 'zonas passivas' e produtora de um 'efeito de dominação' das primeiras sobre as segundas. Desde fins do século XIX e início do século XX, a cafeicultura transformou-se no núcleo mais dinâmico da economia brasileira, fazendo com que a região Sudeste passasse a apresentar as taxas mais elevadas de crescimento. A partir de 1930 (particularmente das décadas de 1940 e 1950), fundam-se as bases da economia urbana e industrial*

\*Graduação em Turismo pela UFPB. Especialista em Turismo e Desenvolvimento Econômico pela Universidade de Brasília (UnB). Mestranda em Turismo pela UFRN e bolsista da CAPES. annajpa22@hotmail.com

<sup>1</sup>A perspectiva de retorno do lucro do capital investido pelo capitalista é denominado Eficiência Marginal do Capital.

*moderna, que passaram a exigir a concentração física dos meios de produção, do mercado consumidor e da força de trabalho no Sudeste do país. Com a criação de uma infraestrutura urbano-industrial nessa região, os investimentos modernizadores ai concentrados aumentaram de modo acentuado as diferenças regionais e contribuíram para consolidar uma relação dicotômica entre 'centro' e 'periferia'. (BEM, 2005, p.22)*

Com a constatação de que os países e regiões apresentavam trajetórias de crescimento diferenciadas, dicotomia entre centro e periferia, são pensados instrumentos para desenvolver locais periféricos. A partir da década de 1950 surgem as primeiras políticas com o objetivo de diminuir as divergências regionais no Brasil, estas são focadas principalmente na implantação de indústrias com a intenção de criar uma dinâmica que aquecesse a economia local. Neste período os órgãos de maior destaque são: a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

Com o passar dos anos, o turismo começa a ser visto como instrumento para a promoção do desenvolvimento em regiões pouco desenvolvidas, em especial no Nordeste brasileiro.

Atualmente diversos estudiosos questionam a eficácia do turismo como promotor de desenvolvimento. Os principais argumentos utilizados são: a concentração dos fluxos turísticos globais; o turismo e seu papel como neocolonizador/criador de laços de dependência; os graves impactos ambientais; a 'qualidade' dos empregos gerados e a alta informalidade<sup>2</sup>.

Apesar do Ministério do Turismo (2007, p.19) apresentar em seu Plano Nacional de Turismo 2007/ 2010 (PNT 2007/ 2010) dados que mostram uma tendência à desconcentração do turismo no mundo, a atividade ainda se

encontra bastante concentrada. O turismo contemporâneo é caracterizado, especialmente, por uma troca de fluxos turísticos entre países desenvolvidos (principalmente França, Espanha, Estados Unidos e Itália).

O crescimento do turismo em localidades pouco desenvolvidas e a instituição de laços de dependência são comentados por Ouriques (2005, p.100) e Bem (2005, p.77). Ilustrando este fato, não só com a dependência econômica de algumas localidades subdesenvolvidas, mas também com o crescimento do turismo sexual.

*O turismo sexual expressa em sua particularidade o traço essencialmente colonialista do turismo nos países periféricos: se outrora os conquistadores europeus pilhavam as riquezas naturais e estupravam as mulheres; no presente, expressam a dominação diretamente pelo dinheiro que carregam, que compra inclusive a virgindade de crianças e adolescentes na Ásia, África e América Latina. (Ouriques, 2005, p.103).*

Os graves impactos ambientais gerados pelo turismo, inclusive a privatização mascarada de bens públicos, assim como os tipos de empregos gerados pelo turismo para o núcleo receptor passam a ser elementos destacados.

*O discurso de que todos ganham com o turismo é superficial e mantido apenas na aparência, pois, na essência do fenômeno, verifica-se que há contradições, pois, muitos são explorados. Uma minoria se apropria da riqueza gerada por essa atividade que explora o trabalho de muitos, além dos recursos naturais, com parte deles privatizados (inclusive praias), com a manipulação dos meios e vias de comunicação e degradação dos ambientes necessários à manutenção da vida. (Coriolano, 2006, p.68).*

<sup>2</sup>Segundo o Jornal da Paraíba de 11/06/08, baseado em dados do IPEA, cerca de 78% dos empregos gerados pelo turismo na Paraíba são informais. O total de trabalhadores informais na Paraíba corresponde a 53,5%, segundo dados do IBGE apud Jornal Correio da Paraíba de 06 de julho de 2008, do total geral de trabalhadores de todo o Estado, ou seja, a informalidade no setor turístico é maior do que a média geral de empregos informais na Paraíba.

O argumento do turismo como indústria de exportação gerando emprego e renda para todos vem sendo contestado por diversos autores, a exemplo dos citados anteriormente. No entanto, esta visão restrita permeou, e em determinados cenários ainda permeia, a visão de pesquisadores e de gestores políticos influenciando a elaboração de políticas públicas e de ações diversas para o setor. Desta forma, entendemos que a análise de políticas públicas para o turismo merece destaque.

O objetivo do presente artigo é contribuir para uma melhor compreensão do PRODETUR/ NE. Discutindo seus pontos fortes e suas limitações enquanto estratégia voltada para um desenvolvimento com base no turismo, enfatizando algumas de suas ações na primeira fase na Paraíba. Desta forma, observamos os relatórios do Banco do Nordeste do Brasil (dividido em duas partes: Relatório Final 01 e Relatório Final 02) apresentando as ações realizadas pelo programa na região Nordeste e o relatório denominado 'Efeitos Globais do PRODETUR/NE I', também foi analisado o relatório de avaliação final (dividido em três partes) do Tribunal de Contas da União e o relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) intitulado as lições aprendidas com o programa em sua primeira fase.

## A infra-estrutura e o turismo

A 'matéria-prima' do turismo é o atrativo turístico, este só é formado se além dos recursos potenciais do local existir infra-estrutura. Apenas a partir de uma intervenção do Governo e da iniciativa privada é que a vocação poderá se concretizar em atrativo. A iniciativa privada atua principalmente fornecendo equipamentos turísticos e de apoio ao turismo, já o Governo elabora políticas públicas de fomento, constrói infra-estrutura básica, realiza estudos diversos, firma parcerias público-privadas em casos de

projetos importantes para o desenvolvimento da população, entre outras.

A infra-estrutura urbana apesar de não representar um item cuja construção visa exclusivamente atender as necessidades da atividade turística representa elemento fundamental para que o turismo se desenvolva.

Os serviços de infra-estrutura urbana/básica que são essenciais para o desenvolvimento do turismo, segundo Beni (2000, p127.), são os seguintes:

- *Saneamento básico*: que se subdivide em abastecimento de água; coleta e disposição de águas residuárias; acondicionamento, coleta e transporte e destino final do lixo; controle da poluição das águas e do ar; extermínio de artrópodes e roedores; higienização de habitações, de locais públicos e de trabalho;
- *Sistema de transportes*: construção de ruas, estradas, rodovias, portos, aeroportos, marinas, rodoviárias, fornecimento de transporte coletivo de qualidade (ônibus, trens, metros, etc.);
- *Serviços*: fornecimento dos serviços de comunicação, energia, iluminação pública, limpeza pública, segurança, educação, entre outros.

Na verdade, a implantação de infra-estrutura se encontra mais relacionada ao desenvolvimento de uma localidade como um todo do que, unicamente, com o desenvolvimento do turismo.

A construção de estradas favorece o turismo na medida em que permite a utilização destas por ônibus de turismo e por pessoas que desejam viajar em automóveis, por outro lado, também pode representar um maior desenvolvimento da agricultura a qual se utilizará da estrada para escoar os seus produtos e facilitará o acesso de consumidores a estes produtos, também

pode consistir num desenvolvimento do setor imobiliário, com uma valorização (ou especulação) de terrenos e casas.

O desenvolvimento da infra-estrutura, a exemplo da infra-estrutura de acesso, facilita o fluxo de pessoas para o destino o que em muitos casos pode ser considerado positivo para todos. Por outro lado, pode representar a chegada de novos concorrentes para a base produtiva local, que caso não possua uma estrutura competitiva forte pode ser prejudicada. A chegada de concorrentes pode, por outro lado, representar o incentivo necessário para que a base produtiva local busque melhorias em termos de qualidade para ter condições de disputar com os novos concorrentes pelo mercado local beneficiando assim o consumidor e as próprias empresas locais.

Sendo assim, o desenvolvimento de infra-estrutura básica/ urbana contribui para o aumento da competitividade de uma determinada localidade. Atraindo não só novos moradores, como também indústrias, turistas, eventos, criando empregos, etc. A relação entre infra-estrutura e desenvolvimento é largamente conhecida por todos.

Kotler *et al* (1994, p.37) comentam a importância de desenvolver os 'fatores de marketing' (atrações, imagem, qualidade de vida, pessoas e infra-estrutura) das localidades para que elas consigam resolver seus problemas e atrair turistas, moradores, indústrias e aumentar a exportação, tornando-as mais competitivas e desenvolvidas.

Ao mencionar a infra-estrutura como um dos fatores que promovem o desenvolvimento Kotler *et al* (1994, p.43) afirmam que:

*Com certeza nem a imagem nem as atrações podem dar a resposta completa ao desenvolvimento de um local. Um lugar tem de funcionar (grifo*

*nosso). Seus cidadãos e visitantes têm de ter bons meios de transporte. A cidade tem de fornecer energia suficiente e barata a seus cidadãos e empresas, e não uma série de blackouts. As escolas devem dar educação de qualidade. As pessoas devem poder andar com segurança pelas ruas e não temer por suas vidas. A água deve ser potável, os códigos e normas de construção de edifícios devem ser reforçados, deve-se fornecer espaço recreativo, bons hotéis e restaurantes.*

A infra-estrutura é vista por Petrocchi (2004, p.37) como um dos elementos que irá formar a imagem do lugar. Esta última é o que realmente atrai o turista e que definirá o êxito de uma localidade.

*O destino concorre no mercado do turismo com o propósito de atrair visitantes e mantê-los como clientes. Sua sobrevivência econômica dependerá da construção de uma imagem atraente, que por sua vez é função de seus atrativos naturais e artificiais, de serviços eficientes, da qualidade do meio urbano e de adequadas infra-estruturas, condições essas que contribuem para ser escolhido pelas pessoas para o propósito de uma visita. (op. cit.)*

O autor ainda coloca que a imagem da destinação é medida por uma variável denominada coeficiente de atração turística (CAT), esta contém os seguintes itens: natureza exuberante; infra-estrutura; hospitalidade; qualidade dos serviços prestados; gastronomia; folclore/cultura; ações de marketing e diferenças entre origem e destino.

Notamos que apesar de existirem divergências com relação à posição da infra-estrutura dentro do produto turístico/ sistema do turismo, todos os autores concordam que a disponibilidade de infra-estrutura, em todos os níveis (turística, de acesso, básica urbana e de apoio ao turismo), representa fator fundamental para o desenvolvimento de atividades produtivas, incluindo o turismo.

## Apresentação do PRODETUR/NE I

O planejamento turístico tem início nas décadas de 40 e 50 com a criação dos primeiros projetos nacionais desenvolvidos pela França e pela Espanha, com o intuito de expandir a atividade. No Brasil, no entanto, o principal marco do planejamento turístico se dá com a criação da então Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e do Conselho Nacional de Turismo (CNTUR) em 1966 constituindo o chamado Sistema Nacional de Turismo.

As primeiras políticas de desenvolvimento através do turismo se mostram pouco eficazes. Isso porque o foco dado a estas foi a provisão de equipamentos turísticos de hospedagem, de médio e grande porte, por meio da atração de capital externo, que acabou por não se concretizar, ao menos, não da forma que esperavam os governantes. A princípio a idéia foi de atrair investimento externo através de incentivos financeiros diversos. No entanto, para muitos investidores a eficiência marginal do capital de investir nestas áreas pareceu muito baixa, o que resultou em poucos investimentos.

Nas décadas de 80/90 foi elaborado o megaprojeto intitulado Costa Dourada, este compreendia o litoral sul de Pernambuco e norte de Alagoas com o intuito de dotar a localidade de infra-estrutura hoteleira. Apesar de não ter sido implantado como previsto o projeto representou um marco nas políticas públicas de turismo no Nordeste e no Brasil, já que durante a tentativa de sua efetivação, o então presidente, e um dos maiores incentivadores do projeto, Collor de Mello, em conjunto com a SUDENE e a EMBRATUR, perceberam que um dos maiores entraves para sua implementação era a escassez de infra-estrutura tendo, deste modo, a idéia de criar um programa que dotasse de infra-estrutura as regiões nordestinas consideradas de vocação turística (ler-se regiões litorâneas), assim é criado o Programa de Ação para o

Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/ NE) em 1992.

O PRODETUR nasce através da Portaria Conjunta no 1, de 29 de novembro de 1991. Em sua primeira fase o PRODETUR/NE compreendia os nove estados nordestinos, e na segunda além dos estados nordestinos foi acrescida a região norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

*O PRODETUR/ NE foi estruturado com recursos externos, provenientes em sua quase totalidade BID e do Banco Mundial (BIRD), tornando-se o programa por meio do qual o governo interviu na região através de ações de ordenamento e de alavancagem do processo de desenvolvimento turístico no território, notadamente com a implantação de infra-estrutura básica (transporte, saneamento, energia), instalação de equipamentos urbanos e oferta de serviços públicos em espaços considerados com vocação turística e definição para a expansão turística. Os recursos e investimentos destinados a esse programa foram concentradamente aplicados na construção e operacionalização dos aeroportos da região. (Beni, 2006, p.27).*

O objetivo macro do programa é o desenvolvimento do turismo através do investimento especialmente em infra-estrutura, mas segundo o Banco do Nordeste - Relatório 01 (2005, p.06), além deste objetivo geral, o programa possui os seguintes objetivos específicos, a saber:

- Atrair atividades turísticas privadas adicionais e de melhor padrão;
- Gerar oportunidades de emprego;
- Melhorar os níveis de renda;
- Aumentar as receitas públicas;
- Beneficiar a população de baixa renda das áreas selecionadas com disponibilização dos serviços de abastecimento de água, esgotos e acessos pavimentados;

• Aumentar a capacidade dos Estados beneficiados de acompanhar a demanda por serviços básicos.

Os objetivos delimitados pelo programa, em especial os quatro primeiros, evidenciam a visão de turismo como indústria de exportação enfatizando a preocupação com metas econômicas em detrimento de metas sociais e ecológicas. Os dois últimos objetivos enunciados demonstram uma maior preocupação com o elemento social, no entanto, na prática, como veremos a seguir, estes objetivos foram desprezados.

Visando atingir os objetivos enunciados acima o programa se estrutura a partir da

concessão de crédito para a aplicação nas seguintes linhas de atuação: Desenvolvimento institucional; Obras múltiplas em infra-estrutura e serviços públicos (subdivido em saneamento, gerenciamento de resíduos sólidos, recuperação/ proteção ambiental, transporte urbano/ rodoviário, recuperação do patrimônio histórico); Estudos e projetos.

### Algumas considerações sobre o PRODETUR/NE

Cabe neste momento tecermos breves considerações sobre a distribuição total dos recursos do PRODETUR no território nordestino. Estabelecendo um paralelo entre a área

**Tabela 01: Extensão territorial do litoral x investimentos do PRODETUR/ NE I**

Localidade	Litoral Nordeste		Investimentos do PRODETUR I		
	Extensão Territorial do Litoral	% em relação ao NE	% BID	% Local	% Total
Nordeste	3552 Km	100%	100%	100%	100%
Alagoas	230 Km	<b>6,5%</b>	<b>6,9%</b>	6,8%	6,9%
Bahia	1150 Km	<b>32,37%</b>	<b>35,2%</b>	32,9%	34,3%
Ceará	578 Km	<b>16,34%</b>	<b>22,3%</b>	23,3%	22,6%
Maranhão	640 Km	<b>18%</b>	<b>6,7%</b>	6,3%	6,5%
<b>Paraíba</b>	<b>138 Km</b>	<b>3,9%</b>	<b>5,0%</b>	<b>5,6%</b>	<b>5,2%</b>
Pernambuco	187 Km	<b>5,3%</b>	<b>7,8%</b>	4,9%	6,7%
Piauí	66 Km	<b>1,8%</b>	<b>2,2%</b>	5,4%	3,4%
Rio Grande do Norte	400 Km	<b>11,3%</b>	<b>5,6%</b>	6,9%	6,1%
Sergipe	163 Km	<b>4,5%</b>	<b>8,2%</b>	7,9%	8,1%

Fonte: Baseado em dados do site [www.viajemaisbrasil.com.br](http://www.viajemaisbrasil.com.br); [www.brasilazul.com.br](http://www.brasilazul.com.br); Baseado em dados do Banco do Nordeste do Brasil (2005 a, p.09).

litorânea dos estados nordestinos e a porcentagem de verba alocada.

Com base na tabela 01 podemos perceber a relação existente entre extensão do litoral e porcentagem de recursos. Na maioria dos casos, a porcentagem de extensão do litoral corresponde a aproximadamente a porcentagem de recursos repassados pelo BID.

Uma das grandes críticas ao PRODETUR/NE I é justamente o fato de ele privilegiar cidades litorâneas, em especial capitais, contribuindo para a expansão do turismo de sol e mar, caracterizado como turismo de massa, em detrimento do incentivo de outros segmentos de turismo menos impactantes e voltados para municípios menos desenvolvidos a exemplo do turismo sertanejo e do turismo rural.

Os recursos do BID privilegiaram locais que já são grandes receptores de turismo no Nordeste e no Brasil, as capitais dos estados do Ceará e Bahia, Fortaleza e Salvador. Estes estão entre os destinos mais visitados do Nordeste, segundo dados da EMBRATUR. Inclusive, de acordo com o anuário da EMBRATUR (2005, p.141), a cidade de Salvador foi a quarta destinação mais visitada por turistas estrangeiros no Brasil no ano de 2004 e a primeira mais visitada no Nordeste, enquanto que Fortaleza no mesmo ano foi a sexta no Brasil e a segunda no Nordeste. No ano anterior Salvador foi a terceira cidade mais visitada no Brasil por estrangeiros e a primeira do Nordeste, Recife foi a quinta no Brasil, Fortaleza foi a sétima no Brasil e terceira no Nordeste, segundo o anuário da EMBRATUR (2004, p.144).

Uma outra questão a qual cabe comentário é a participação popular na escolha das ações efetuadas pelo programa. As unidades executoras do programa não fizeram uma consulta eficiente à população sobre o processo de alocação dos recursos. Entendemos que algumas ações do programa,

a exemplo da construção de rodovias que possibilitaram o acesso de turistas a praias antes habitadas apenas pela população autóctone, representaram grande modificação no cotidiano dos nativos, o que justificaria um empenho das unidades executoras para realizar um trabalho de consulta, integração e até mesmo de conscientização mais amplo. Se a intenção do programa fosse de fato beneficiar a população local, e não transformar seu espaço em produto a ser comercializado para o capital externo, a consulta e participação da comunidade autóctone deveria ser um dos objetivos centrais do programa.

O próprio relatório do programa afirma que não foi possível integrar a população local no PRODETUR/NE, relatando inclusive alguns conflitos/ insatisfações da população que discordou com ações executadas pelo programa. "Conflitos com moradores quanto à alocação das obras de alguns projetos, devido à deficiente realização de consulta às comunidades afetadas durante a fase de elaboração de projetos". Banco do Nordeste - Relatório 01 (2005b, p.16).

### **Ações do PRODETUR I na Paraíba**

Os investimentos do PRODETUR/NE no estado da Paraíba ocorreram em diversos campos. Em sua primeira fase o programa contribuiu para ações de desenvolvimento institucional, saneamento na forma de abastecimento de água e esgotamento sanitário, projeto de transporte com a construção de rodovias, recuperação de patrimônio histórico, elaboração de projetos/ estudos. Cabe destacar que os quesitos de recuperação/ preservação ambiental e construção/ recuperação de aeroportos não foram contemplados pelo PRODETUR/ PB primeira fase.

Os projetos de desenvolvimento institucional na Paraíba destacados pelo



Banco do Nordeste - Relatório 02 (2005b, p.22) foram a elaboração de planos diretores em municípios do litoral paraibano (Baía da Traição, Conde, Lucena, Marcação, Pitimbú e Rio Tinto). Os recursos para a efetivação deste projeto vieram todos do BID e somaram US\$ 238.214,33. Mas também foram investidas verbas na Superintendência de Desenvolvimento do Meio Ambiente (SUDEMA), no Departamento de Estradas e Rodagem da Paraíba (DER/ PB), Companhia de Água e Esgotos (CAGEPA), Empresa Paraibana de Turismo (PBTUR) e na Unidade Executora do PRODETUR na Paraíba.

A SUDEMA recebeu verbas dirigidas para atividades de treinamento; transporte; consultoria; reforma e equipamentos (de informática, para auditório, de medição, móveis). O total de verbas neste órgão somou US\$ 267.321,94. O órgão mais beneficiado neste quesito foi a PBTUR que recebeu US\$ 283.229,08. Esta quantia foi investida em capacitação de pessoal; reforço e modernização da base operacional; promoção/ divulgação; folheteria do Estado da Paraíba; estudos socioeconômicos; formação de perfis turísticos e formulação de inventários de oferta turística. A CAGEPA investiu o valor de US\$ 247.213,3 em capacitação de pessoal; micromedição e reengenharia dos processos comerciais.

No que se refere ao segundo componente do programa, infra-estrutura básica/ serviços públicos, os principais projetos segundo o Banco do Nordeste - Relatório 02 (2005b, p.39) foram: Infra-estrutura básica urbana construção de estruturas de abastecimento de água para o Complexo Cabo Branco, construção de oito sistemas de esgotamento sanitário em Intermares (2); Bessa (2); Valentina de Figueiredo/ Complexo Cabo Branco (1); Ponta de Campina/ Poço/ Areia Dourada (2) e Timbó/ Bancários (2).

Outro subitem que constou na infra-estrutura básica/ urbana foi a construção de

rodovias e vias urbanas. Na Paraíba o investimento em infra-estrutura de acesso ocorreu apenas na PB-008, rodovia que liga João Pessoa aos demais municípios litorâneos, e estes entre si. Os trechos da PB-008 contemplados foram os que ligam Tambaba a Acaú (ligação entre os municípios de Conde a Pitimbú) e o Cabo Branco a Jacumã - Tambaba (ligação entre os municípios de João Pessoa ao Conde).

O último subitem de infra-estrutura básica corresponde à recuperação do patrimônio cultural, a participação do programa neste subitem foi questionada pelo próprio Banco do Nordeste - Relatório 01 (2005b, p. 25), que afirma o seguinte:

*é importante ressaltar que os investimentos do PRODETUR/NE em Recuperação do Patrimônio Histórico muitas vezes complementaram outros investimentos do estado, com utilização de diferentes fontes de recursos (BID / Monumenta, Programa de Recuperação de Sítios Históricos - URBIS, Recursos Próprios), e da própria iniciativa privada.*

O último item do programa, projetos/ estudos, na Paraíba se restringiu a um único projeto, o estudo da viabilidade técnica da rodovia PB-008, no trecho Lucena (Litoral Norte da Paraíba) ao Rio Grande do Norte. Para a realização deste estudo o BID investiu US\$ 145.766,25 com uma contrapartida local de US\$ 4.814,08 totalizando US\$ 150.580,33. Os investimentos do BID neste item na Paraíba totalizaram aproximadamente 6,15% do total dos recursos, o Estado foi o terceiro maior beneficiado neste item, o Estado que recebeu mais recursos foi o Ceará.

## Considerações Finais

A necessidade da criação de políticas públicas surge a partir da constatação de que o mercado apresenta falhas. Dentre estas está a provisão de bens públicos. O PRODETUR atuou fornecendo bens públicos

tais como rodovias, esgotamento sanitário, abastecimento de água, dentre outros. Estes bens devido a suas próprias características, não-rivalidade e não-exclusividade, são normalmente fornecidos pelo Estado. Na Paraíba o programa em sua primeira fase atuou na construção de rodovias, de esgotamento sanitário, investimento em bases institucionais, elaboração de planos diretores, entre outros.

Devido a esta característica própria do PRODETUR/NE, a provisão de bens públicos básicos, muitos o consideram uma política urbana e não de turismo. Mas devemos lembrar que o Sistema de Turismo depende de infra-estrutura para desenvolver-se, assim, não podemos separar infra-estrutura, mesmo sendo básica/ urbana, de turismo. A infra-estrutura e o turismo estão intimamente relacionados.

A idéia de prover núcleos receptores do Nordeste de infra-estrutura básica/ urbana deve ser elogiada e servir de exemplo para a elaboração de futuras políticas públicas voltadas ao turismo. Ainda existem muitas pessoas que acreditam que basta existir uma praia para desenvolver o turismo e não procuram enxergar o turismo como uma atividade sistêmica e complexa que necessita da integração de vários agentes para ser explorada. O PRODETUR/NE foi a primeira política pública que de fato levantou a questão da importância da infra-estrutura urbana para o turismo. Assim, o programa pode ser considerado inovador e importante sobre este aspecto.

Mas o programa sem dúvida alguma, privilegia localidades que já são grandes 'atratores' de fluxos turísticos, incentivando uma concentração.

Destacamos a intenção do Ministério do Turismo (MTUR) de promover uma desconcentração do turismo no Brasil<sup>3</sup>. Como já observamos o turismo em nível global e até mesmo nacional se encontra extremamente concentrado em poucas localidades que são caracterizadas por grandes receptoras de um

turismo de massa (destacando a nível nacional o Sudeste, e o Nordeste, em especial Salvador) e grandes emissores (Sudeste). Com base no argumento da desconcentração entendemos que os investimentos e ações do programa deveriam privilegiar localidades fora destes eixos de concentração. Mas, com relação unicamente a região Nordeste, o que se percebeu nas ações do PRODETUR em sua primeira fase foi justamente o oposto.

Por outro lado, devemos analisar de forma mais profunda esta questão. A atividade turística parece possuir uma tendência à concentração, esta 'tendência' é própria do sistema capitalista. Assim áreas dinâmicas atraem naturalmente mais capital, ou seja, regiões turísticas que recebem grandes fluxos turísticos acabam por possuir uma tendência natural a atraírem mais e mais turistas até atingir o ponto de saturação, onde seus recursos, em especial os ambientais, são degradados e torna-se impossível produzir o produto turístico já que sua 'matéria-prima' foi esgotada.

*A tendência à concentração se manifesta na aglomeração geográfica das atividades econômicas e, dos destinos turísticos. Quando há o surgimento de um destino pioneiro, cidades e regiões vizinhas buscam agregar valores turísticos, aproveitando as vantagens do ingresso de turistas, o que leva à geração de pólos turísticos, roteiros e eixos de desenvolvimento turístico. [...] Dessa forma, em áreas favorecidas por variadas circunstâncias, nas quais surge uma atividade motriz, o crescimento se propaga como reflexo da ação dessa atividade, se expandido e beneficiando as regiões que as cercam. Assim, o capital se instala em determinada localidade na qual tenha vantagens competitivas, correlacionadas à existência de valores turísticos agregados - vantagens agregativas. Assim sendo, o planejamento turístico*

<sup>3</sup>Ao menos em termos teóricos é o que discorre o PNT 2007-2010, ainda não sabemos se o discurso utilizado no documento vai de fato se concretizar.

*deve trabalhar para gerar eixos de desenvolvimento, ou seja, um conjunto de localidades que se interliguem aos valores turísticos e por eles se complementem em um sistema de rede (grifo nosso). (Lemos, 2005, p.210).*

O investimento de recursos financeiros em áreas centrais pode ser uma alternativa para o desenvolvimento do turismo desde que este investimento seja acompanhado de investimento e planejamento de áreas vizinhas, periféricas, de forma que ambas componham um sistema.

O PRODETUR/NE I, por outro lado, não se preocupou em integrar as áreas vizinhas, não litorâneas, periféricas. No entanto, não podemos deixar de destacar que esta política pública teve início no ano de 1994 e foi sua primeira fase concluída em 2005. Este período compreende grandes mudanças no modo de pensar o desenvolvimento do turismo. Assim, possivelmente parte dos projetos implementados pelo programa foram planejados há mais de dez anos atrás, quando ainda predominava em todos os meios uma visão de modelo de desenvolvimento turístico baseado em grandes empreendimentos hoteleiros. Atualmente os modelos de desenvolvimento apregoados, ao menos no meio acadêmico, são aqueles baseados na participação endógena, desenvolvimento local/ territorial, e também em segmentos e nichos de mercado como o turismo rural, sertanejo, cultural, ecoturismo, entre outros, que possuem em seu escopo a inserção da população local gerando benefícios para esta.

Em razão da 'nova percepção', ao menos dos teóricos do turismo, mas não necessariamente dos nossos governantes, com relação a modelos de desenvolvimento do turismo e até mesmo em decorrência da posição do MTUR em seu PNT 2007 - 2010 acreditamos que o PRODETUR/ NE em sua segunda fase possa atuar em cidades do interior nordestino tentando promover uma maior inclusão destas localidades no turismo

e no desenvolvimento sócio-econômico.

No entanto, a nosso ver, a verdadeira 'viagem de inclusão' só seria realizada se os investimentos do programa privilegiassem justamente aqueles estados brasileiros do Nordeste que apresentam fluxos turísticos ainda pouco significativos, a exemplo da Paraíba, através de modelos alternativos de desenvolvimento turístico. De nada adianta, ocorrer uma desconcentração dos investimentos do litoral para o interior repetindo no interior o modelo de desenvolvimento turístico adotado pelo litoral. Devem ser adotadas novas medidas de gestão do turismo no interior, tendo como base o incentivo ao capital produtivo local.

Apesar do PRODETUR/ NE em sua segunda fase estar tomando novos caminhos em direção ao interior, a exemplo do que ocorre na Bahia. A realização do estudo de viabilidade técnica da PB-008 no trecho de Lucena ao Rio Grande do Norte nos faz crer que na Paraíba provavelmente não ocorrerá está mesma desconcentração, ao menos em termos espaciais. Possivelmente, a intenção do programa seja fazer no Litoral Norte da Paraíba a mesma ligação rodoviária que foi feita no Litoral Sul, e determinados municípios litorâneos ou da Região Metropolitana de João Pessoa (RMJP), a exemplo de Mataraca, Santa Rita e Bayeux, que não foram contemplados na primeira fase provavelmente o serão na segunda.

## Referências Bibliográficas

- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Apresentação do PRODETUR/ NE.** Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Apresentacao>>. Acesso em: 08 out. 2007.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Efeitos Globais do PRODETUR/NE I - Enfoque Turístico.** 2005 a. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/>>

docum\_12\_pcr\_i.pdf>. Acesso em: 10 de jun. 2007.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório Final do Projeto Parte 01**. Dez. 2005b. Disponível em <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/docum\\_9\\_pcr\\_i.pdf](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/docum_9_pcr_i.pdf)>. Acesso em: 10 de jun. 2007.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório Final do Projeto Parte 02**. Dez. 2005b. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/docum\\_10\\_pcr\\_ii.pdf](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/docum_10_pcr_ii.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2007.

BANCO INTERAMERICANO DO DESENVOLVIMENTO. **Resultados e Lições Aprendidas**. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/docum\\_2\\_bid\\_proj\\_resultados\\_e\\_licoes\\_aprendidas.pdf](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/docum_2_bid_proj_resultados_e_licoes_aprendidas.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2007.

BEM, A. S. **A Dialética do Turismo Sexual**. Campinas: Papyrus, 2005. - (Coleção Turismo).

BENI, M. C. **Análise Estrutural do Turismo**. 3 ed. São Paulo: SENAC SP, 2000.

\_\_\_\_\_. **Política e Planejamento de Turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006. (Série Turismo).

CORIOLOANO, L. N. M. T. **O Turismo nos Discursos, nas Políticas e no Combate à Pobreza**. São Paulo: Annablume, 2006.

EMBRATUR. **Anuário Estatístico Brasil 2004**, v. 31. Brasília, DF: 2002/2003.

EMBRATUR. **Anuário Estatístico Brasil 2005**, v. 32. Brasília, DF: 2003/2004.

GREGÓRIO, J. **78% da mão-de-obra no turismo é informal**. Jornal da Paraíba. João Pessoa, PB, Caderno de Economia, C7, 03 de abril de 2008.

INFORMAÇÕES TURÍSTICAS. **Site Brasil Azul**. Disponível em: <[www.brasilazul.com.br](http://www.brasilazul.com.br)>. Acesso em: 8 abr. 2008.

\_\_\_\_\_. **Site Viaje mais Brasil**. Disponível em: <[www.viajemaissbrasil.com.br](http://www.viajemaissbrasil.com.br)>. Acesso em: 8 abr. 2008.

KOTLER, P; HAIDER, D. H.; REIN, I. **Marketing Público: como atrair investimentos, empresas e turismo para cidades, regiões, estados e países**. São Paulo: Makron Books, 1994.

LEMOS, L. **O valor Turístico na Economia da Sustentabilidade**. São Paulo: Aleph, 2005. (Série Turismo).

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional de Turismo 2007/ 2010**. Brasília, 2007.

OURIQUES, H. R. **A Produção do Turismo: fetichismo e dependência**. Campinas: Editora Alínea, 2005.

PETROCCHI, M. **Marketing para Destinos Turísticos**. São Paulo: Futura, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação do Programa Parte 01, 2004**. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/docum\\_4\\_rel\\_av\\_prod\\_i\\_tcu\\_1.pdf](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/docum_4_rel_av_prod_i_tcu_1.pdf)>. Acesso em: 10 jun. de 2007. p. 01-28.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação do Programa Parte 02, 2004**. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/docum\\_5\\_rel\\_av\\_prod\\_i\\_tcu\\_2.pdf](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/docum_5_rel_av_prod_i_tcu_2.pdf)>. Acesso 10 jun. 2007. p.29-63.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação do Programa Parte 03, 2004**. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/docum\\_5\\_rel\\_av\\_prod\\_i\\_tcu\\_3.pdf](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/docum_5_rel_av_prod_i_tcu_3.pdf)>. Acesso 10 jun. 2007. p.64-95.

**Cronologia do processo editorial:**

Recebimento do artigo:	08-jul-2008
Envio ao parecerista:	16-out-2008
Recebimento do parecer:	02-nov-2008
Envio para revisão do autor:	03-nov-2008
Recebimento do artigo revisado:	17-nov-2008
Aceite:	17-nov-2008