

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO: UM OLHAR PARA A REGIÃO MEIO-NORTE DO NORDESTE BRASILEIRO

RESUMO

O presente artigo tem como alvo principal entender o processo de implementação e estruturação do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Turística (PDSRT) do Meio-Norte. Esta política de cunho regional envolve parcelas dos estados do Ceará, Piauí e Maranhão, compreendendo um total de noventa municípios, tendo como principal objetivo o desenvolvimento regional sustentável dessa sub-região brasileira que apresenta um dos mais elevados níveis de pobreza no país. Através das informações obtidas principalmente por dados secundários disponibilizados pelas instituições governamentais ou reguladoras podemos refletir, particularmente, sobre a proposta do plano, trazendo à tona a discussão entre as políticas públicas de turismo e a elaboração/implementação dessa política pública voltada para o contexto regional, em especial, para a região Meio-Norte. Ao analisá-la, percebe-se uma expressiva fragilidade como instrumento de desenvolvimento turístico configurando-se até o momento como incapaz de promover projetos estruturantes de caráter econômico-social, ou efetivar uma cadeia de atores e atividades interligadas.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Turismo; Turismo; Região Meio-Norte.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo principal entender el proceso de implementación y estructuración del Plan de Desarrollo Sostenible de la Región de Turismo del Medio – Norte del Nordeste de Brasil. Esta política de carácter regional implica porciones de los estados de Ceará, Piauí y Maranhão, que comprende un total de noventa municipios. Su principal objetivo es el desarrollo regional sostenible de esta sub-región brasileña con uno de los niveles de pobreza más altos del país. A través de la información obtenida principalmente por datos secundarios puestos a disposición por las instituciones o los reguladores del gobierno, reflexionamos en particular sobre la propuesta del plan, con lo que el debate entre las políticas turísticas públicas y el desarrollo / implementación de esta política pública dirigidas al contexto regional, en particular para el Medio-Norte. Al analizar esta política, se puede ver una debilidad significativa como una herramienta de desarrollo turístico, e incluso incapaz de promover proyectos de infraestructura de carácter económico y social.

Palabras clave: Políticas de turismo Públicas ; Turismo; Región de Mid-North .

ABSTRACT

This study aims to understand the implementation process and structure of the Sustainable Development Plan of the touristic region of the Mid-North sub region of Brazil (PDRST). This regional policy involves portions of the States of Ceará, Piauí and Maranhão, with a total of ninety municipalities and the primary goal of sustainable regional development of this Brazilian sub-region, which has one of the highest poverty levels in the country. Through the information obtained mainly by data provided by governmental institutions, we can understand this regional plan proposal, bringing up the discussion between public tourism policies and the development / implementation of this public policy directed to the regional context, especially to the Mid-North sub region. Through detailed analysis of this policy, we can see a significant frailty as a touristic development tool and it is incapable of promoting infrastructure projects of economic and social character or effect a chain of interconnected activities.

Keywords: Public tourism policies; tourism; Mid-North sub region.

Luana Lima Bandeira Araújo
Doutoranda do Programa de Pós-
Graduação em Geografia da
Universidade Federal do Ceará
luanalbandeira@gmail.com

Eustógio Wanderley Correia Dantas
Professor Titular do Programa de
Pós-Graduação em Geografia da
Universidade Federal do Ceará
edantas@ufc.br

INTRODUÇÃO

Por vários anos, o turismo no Brasil, principalmente no Nordeste brasileiro, foi colocado em segundo plano na agenda governamental. Somente a partir das três últimas décadas que o turismo no país aparece com maior destaque nas políticas governamentais, mediante a criação de políticas públicas voltadas para essa atividade. Já no Nordeste do Brasil, como demonstra Dantas *et al.* (2010), só a partir do final dos anos 1980 é que são criados alguns programas específicos para o setor turístico. Essa região passa a ganhar, inclusive, maior atenção por parte das diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), induzindo as políticas de desenvolvimento econômico em diferentes localidades.

Diante do exposto, o presente artigo busca entender não só as políticas públicas de turismo, mas principalmente de compreender e refletir sobre as políticas públicas e sua inserção no Nordeste brasileiro, em particular de uma nova política criada por meio do Decreto federal s/n. de 6 de novembro de 2008, que trata do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Turística (PDSRT) do Meio-Norte.

O PDSRT pode ser entendido como uma recente política de regionalização do turismo, que tem como base o discurso do desenvolvimento sustentável mediante integração turística de noventa municípios de três estados da região Nordeste: Ceará, Piauí e Maranhão. Fruto da Política Nacional de Desenvolvimento Regional¹ (PNDR) formada pelo Ministério da Integração em parceria com o Ministério do Turismo², o Plano apresenta como principal objetivo: promover de forma integrada o desenvolvimento sustentável dos municípios da região, para alcançar a elevação da qualidade de vida da população (BRASIL, 2009).

Dessa forma, aborda-se neste trabalho uma visão geral dos principais aspectos das políticas públicas de turismo no nordeste até podermos vislumbrá-las na construção do PDSRT. Para concretizar tais objetivos citaremos desde a construção e valorização da imagem do Nordeste brasileiro até a importância do PRODETUR I e PRODETUR II nos estados do Ceará, Piauí e Maranhão, os quais compõem essa política. Nessas perspectivas poderemos expor algumas das inviabilidades e a expressiva fragilidade dessa política como instrumento de desenvolvimento do turismo, configurando-se até o momento como incapaz de promover projetos estruturantes de caráter econômico-social, ou efetivar uma cadeia de atores e atividades interligadas.

Os procedimentos metodológicos usados foram: pesquisa bibliográfica, tanto relacionada à atividade turística, quanto à análise de políticas públicas de turismo em escala estadual e regional; estudo das fragilidades e limitações do Plano Meio-Norte. As informações obtidas foram principalmente alcançadas através de dados secundários disponibilizados pelas instituições governamentais ou reguladoras. O referido tema torna-se relevante por esta política pública de turismo estar estruturada em uma escala regional.

Nota-se que o turismo aparece como “alavanca” de crescimento para os municípios que apresentam baixos patamares de desenvolvimento, tanto econômico, quanto social. Mas deve-se compreender que é preciso discutir o desenvolvimento regional a partir de uma reflexão metodológica que ligue o planejamento turístico ao planejamento regional nordestino. As novas políticas podem, sim, ao longo do tempo, favorecer a região beneficiada. Contudo, isso não significa que tais políticas de desenvolvimento regional, principalmente o

¹ A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi institucionalizada através do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007 (BRASIL, 2007), tendo como principal objetivo: reduzir as desigualdades regionais e ativar as potencialidades das regiões no País. Esta política engloba todo o território nacional e é centralizada pelo Governo federal por intermédio do Ministério da Integração Nacional.

² O Ministério da Integração Nacional, aprovado pelo Decreto nº 5.847, de 14 de julho 2006, é um órgão do Governo Federal, que tem como principal desafio integrar as políticas públicas setoriais numa escala regional.

PDSRT, sejam efetivas em seu destino. Este fato é que motivou a escolha da temática como forma de compreender a implementação dessa política de turismo.

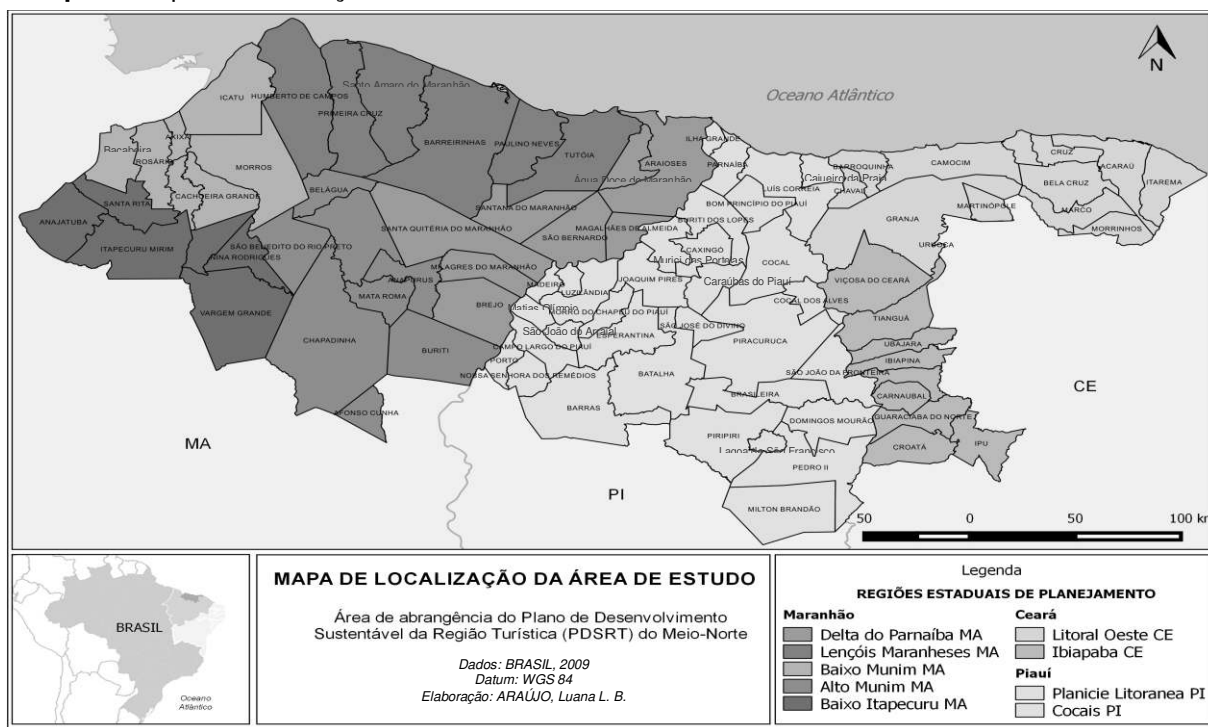
RASCUNHOS DO PDSRT

O Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Turística (PDSRT) do Meio-Norte, também tratado neste artigo como Plano Meio-Norte, abrange um total de noventa municípios localizados nos estados do Ceará, Piauí e Maranhão. Em sua primeira fase, quando foi lançado em documentos oficiais em 2009, o Plano era composto por setenta e sete municípios, divididos em sete regiões estaduais de planejamento. Em 2010, em sua segunda fase, o Conselho Gestor, responsável pela implementação do Plano, atendendo ao pedido do Governo do estado do Maranhão, incluiu mais treze municípios das microrregiões do Baixo Munim e Baixo Itapecuru, localizados nesse estado, totalizando noventa municípios.

De acordo com o Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010, a área de abrangência do Plano Meio-Norte corresponde a 78 mil km², ocupada por mais de 2 milhões de habitantes. Do total dessa área, o estado do Maranhão, que corresponde a 35 municípios, apresenta a maior área coberta pelo Plano, seguido pelo estado do Piauí com 33 municípios e Ceará com 22 municípios (Ver Mapa 01).

É válido salientar que a elaboração do Plano surgiu em decorrência da observação do mapa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), no qual a região, que compreende o nordeste maranhense, o norte piauiense e o noroeste cearense, encontrava-se no pior cenário de desenvolvimento previsto pela tipologia do PNDR: baixa renda e economia estagnada. Ressalta-se que o Plano prioriza as ações de infraestrutura ao turismo sol e praia, isto é, aos municípios litorâneos, principalmente aos que fazem parte do roteiro da Rota das Emoções.

Mapa 1: Mapa de localização da área de estudo.



Fonte: Adaptado de Brasil, 2009.

O fato é que para além dos agenciamentos financeiros para a construção dessas vias de acesso, também existe o caso desses principais destinos (Jericoacoara, Delta do Parnaíba e Lençóis Maranhenses) se encontrarem em parques ambientais. Essas estratégias põem em contradição ao próprio discurso sustentável do Plano, afinal, ao priorizar obras de acessibilidade entre esses pontos turísticos acabam pondo em risco a própria zona costeira que é considerado um local de fragilidade ambiental.

Para além dessas questões, busca-se nesse artigo o entendimento da implementação e composição do Plano, perpassando pelos caminhos e objetivos das políticas públicas de turismo no Brasil, além da observação de como essas estratégias beneficiaram a região Nordeste em especial a região Meio-Norte a qual compõe o PDSRT.

BREVE INTRODUÇÃO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

As políticas públicas surgem a partir do momento em que o Estado passa a ser responsável não só pela manutenção pública, mas pela promoção do bem-estar social, atuando diretamente junto aos problemas cotidianos da sociedade.

Segundo Maia (2004) paulatinamente o turismo vem ocupando um espaço significativo na elaboração dessas políticas públicas. A participação do Poder Público nessas políticas voltadas para o turismo se torna um importante instrumento de estratégia para o planejamento tanto no âmbito municipal, estadual, como no plano federal e regional.

No Brasil, como destaca Brandão (2013), diversos estudiosos do turismo (BARBOSA, 2001; SEABRA, 2001; BARRETO, 2003; BEZERRA, 2005) concordam ao afirmarem que a experiência de Cancún se converteu em um modelo para as políticas públicas adotadas principalmente no litoral do Nordeste. Perante esse modelo, Becker (2001) se questiona sobre suas características quando comparadas às do Brasil. Segundo a autora, o modelo de Cancún tinha como principal característica a menor participação estatal, enquanto no Brasil o Estado se apresenta como o principal agente dos investimentos turísticos:

No caso do Nordeste, falou-se muito que o que se visava reproduzir era o "modelo Cancún", com menor participação relativa estatal e maior aporte de recursos da parte do BID e da iniciativa privada, um modelo que levou cerca de sete anos para ser implementado efetivamente. Mas não acho que o que ocorre ali seja muito parecido, porque o governo federal teve a iniciativa no sentido de obter os financiamentos. Os governos estaduais atuaram bastante e o resultado foi mais rápido. Tenho a impressão de que a explosão do turismo no Nordeste foi muito mais rápida do que em Cancún (BECKER, 2001, p.6)

Essa concepção de política pública adotada, de acordo com Brandão (2013, p.93), “dá indícios da forma como o Estado e o capital passam a dominar o espaço do turismo e as relações que são estabelecidas com a sociedade.”

Segundo Cruz (2000), nas últimas décadas, os governos dos estados nordestinos estabeleceram dois tipos de políticas regionais para a atividade com o intuito de intensificar o crescimento do turismo em seus territórios. A primeira, que consiste no Prodetur/NE, e a segunda, que seria a política de megaprojetos turísticos, ambas bastante sintonizadas com o projeto hegemônico de desenvolvimento turístico do País.

Vale destacar também a criação, em 2003, do Ministério do Turismo (MTur), além do lançamento do Plano Nacional de Turismo (2003-2007 e 2007-2010), que tem como principal plano de ação o Programa de Regionalização do Turismo (PRT)³. No mesmo ano em

³ Em nível federal, todas as políticas direcionadas para o turismo dão maior foco à dimensão econômica. As estratégias foram voltadas para a geração de emprego e para o próprio equilíbrio na

que é criado o MTur, é instituído o Ministério da Integração (MI), tendo como principal foco a criação de programas regionais de desenvolvimento. Sua principal diretriz de atuação é a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que surge para promover as reduções das desigualdades regionais. Fruto desse contexto, surge o *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Turística do Meio-Norte*.

A região Meio-norte aparece em virtude do “quadro de atraso e estagnação econômica” (ADRS, 2009, p. 4) dos municípios participantes. A base constitucional da construção dessa região é pautada no potencial turístico dos estados participantes (Ceará, Piauí e Maranhão), os quais, segundo o Plano, possuem as mais belas paisagens do País e um enorme patrimônio natural e cultural (ADRS, 2009). Podemos assim perceber a estruturação do turismo a partir de novas regionalizações, focada na nova região Meio-Norte, presente ao longo da história da formação regional brasileira, reconstruída por essa recente política pública (2009). Sob tal perspectiva, direcionamo-nos para o debate acerca de como a lógica da construção da imagética turística do Nordeste, a partir das políticas públicas de turismo, contribuiu para a formação e estruturação regional do Meio-Norte.

POLÍTICA, IMAGINÁRIO TURÍSTICO E REGIÃO MEIO-NORTE

Há muito tempo, as belezas naturais conferem ao Brasil, e em especial ao Nordeste brasileiro, fama internacional, atraindo milhares de turistas a cada ano. Anterior a todo o sucesso da imagem positiva de suas belezas, as imagens da seca e da fome ficaram ligadas negativamente a essa região, surgindo uma visão focada na ideia de pobreza, o que impediu a apreensão dos desdobramentos a favor de seu desenvolvimento econômico. Este imaginário, como demonstra Dantas (2009), surge quando a seca se torna uma referência. A região é tocada por uma condição hostil, que suscita problemas socioeconômicos (a fome, a miséria, o subdesenvolvimento). De acordo com Castro (1992, p. 59):

A imagem projetada da região era a caatinga ressequida, a indefectível carcaça de um boi e os retirantes, magros, com seus poucos pertences entrouxados e equilibrados sobre a cabeça. [...] Afinal, trata-se de um pedaço do país pouco aquinhoado pela natureza. A culpa da miséria era dos céus e não dos homens. A estes cabiam tentar minorar os seus efeitos com recursos técnicos e financeiros que, naturalmente, deveriam vir de onde eles existissem. [...] Os problemas sociais aí eram ofuscados pela questão maior da seca e pela necessidade de preservar uma atividade econômica regional.

Já nos anos 1980, imagens positivas do Nordeste brasileiro, aliadas à possibilidade de exploração turística das belas paisagens litorâneas, induziram a elaboração de

balança comercial do País, tendo como principal objetivo as diminuições das desigualdades regionais. Dessa forma, foram criados o Programa de Desenvolvimento do Turismo na Região Nordeste (PRODETUR/NE) I e II, o PRODETUR NACIONAL e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – instrumentos relevantes para o planejamento turístico na oferta de infraestrutura básica para os estados do Nordeste brasileiro.

desenvolvimento econômico, promovendo a reestruturação do mercado imobiliário⁴. Nessa perspectiva, Dantas afirma que “[...] o espaço litorâneo se transforma em mercadoria nobre, justificando modificações socioespaciais a implicar na ocupação do território por novos atores e expulsão gradativa dos habitantes tradicionais” (2010, p. 10). Este fator fez com que o litoral nordestino passasse a ser considerado de grande importância estratégica para o desenvolvimento regional e, portanto, objeto de intervenção do poder público. Ainda segundo o referido autor, essa modificação do olhar da sociedade ao semiárido é marcada pelo conflito entre dois quadros simbólicos que se contradizem:

O primeiro quadro simbólico, o mais antigo, indica um discurso que reforça um conjunto de imagens negativas ao do semiárido em benefício da oligarquia agrária. O segundo quadro, o mais recente, indica um novo discurso relacionado à virtualidade dos espaços semiáridos, construindo uma imagem positiva vinculada aos interesses de um grupo de empreendedores ligados à agricultura irrigada e àquilo que nos interessa diretamente – o turismo (2010, p. 29).

Este primeiro quadro simbólico representando a imagem de um “Nordeste semiárido” levou o poder público a empregar algumas políticas públicas com o intuito de promover o planejamento e o desenvolvimento econômico da região. Sendo assim, essa valorização do espaço nordestino só pôde ser justificada na época através das políticas de planejamento associadas ao imaginário social, destacando-se as seguintes políticas:

[...] a) do DNOCS, visando combater os problemas gerados pelas secas com a construção de vias e principalmente de açudes; b) da SUDENE, buscando superar os problemas da Região com a industrialização, instalando fábricas nas capitais, privilegiando cidades como Salvador, Recife e Fortaleza e reforçando, consequentemente, o desequilíbrio socioespacial na escala estadual (Dantas, 2010, p. 31).

É diante desse cenário que os discursos para o Nordeste brasileiro se voltam para uma nova representação da imagem da região, vinculando-se a uma visão positiva do semiárido. Um exemplo que ilustra bem as transformações ocorridas na Região é o estado do Ceará empregando políticas públicas inovadoras, como o PRODETURIS, de 1989. Segundo Dantas (2010), o citado projeto valoriza as praias como mercadoria política antes do PRODETUR/NE, de 1992. Desta forma, o estado do Ceará caracteriza-se como pioneiro nesse domínio, sendo este considerado como um guia para os empreendedores, um indicador para as programas oficiais e para as políticas públicas de planejamento turístico do litoral cearense. Este fator é de fundamental importância para o entendimento do PDSRT. Podemos considerar o Ceará como o estado que se destaca neste plano quando nos referimos aos investimentos direcionados aos municípios participantes do projeto, os quais representam a costa oeste do litoral cearense.

É possível notar, a partir da análise das políticas públicas de turismo pensadas até a década de 1980, que não houve uma implementação efetiva, e sim um maior interesse no planejamento dessa atividade. Esta passa a se concentrar na oferta de infraestrutura básica

⁴ Esta realidade também é discutida por Dantas (2010) no livro *Turismo e o imobiliário*. O autor caracteriza a região Nordeste através de aspectos turísticos, analisando as estratégias e os programas de desenvolvimento implementados a partir dos anos 1990, não só no Ceará, mas também em outros estados nordestinos, como Pernambuco, Rio Grande do Norte e Bahia. Essas políticas de desenvolvimento econômico voltadas para o turismo levaram à reestruturação não só do mercado imobiliário, mas também das políticas territoriais voltadas para uma maior competitividade urbana.

para a instalação dos equipamentos através do Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR).

PRODETUR/NE: do Nordeste ao Meio-Norte

A região Nordeste, por volta da década de 1990, enfrentava sérios problemas macroestruturais, configurando-se como uma das regiões mais pobre do País. Para solucionar tais problemas, o turismo torna-se uma alternativa para o governo, que acaba adotando essa atividade como um instrumento estratégico para o desenvolvimento econômico. Nessa perspectiva, surgem várias políticas de turismo voltadas para o desenvolvimento regional, entre elas o próprio PDSRT, que traz em suas prerrogativas fazer do turismo o “salvador” da pobreza e miséria dos municípios participantes.

Anterior à criação do Plano Meio-Norte, a atividade turística ainda era incipiente na maior parte do País. Os estados que tinham alguma expressão eram os da Bahia e de Pernambuco. Dessa forma, surge, em 29 de novembro de 1991, o *Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo* (PRODETUR/NE)⁵, mas que não havia recebido maior atenção até então por parte dos interessados.

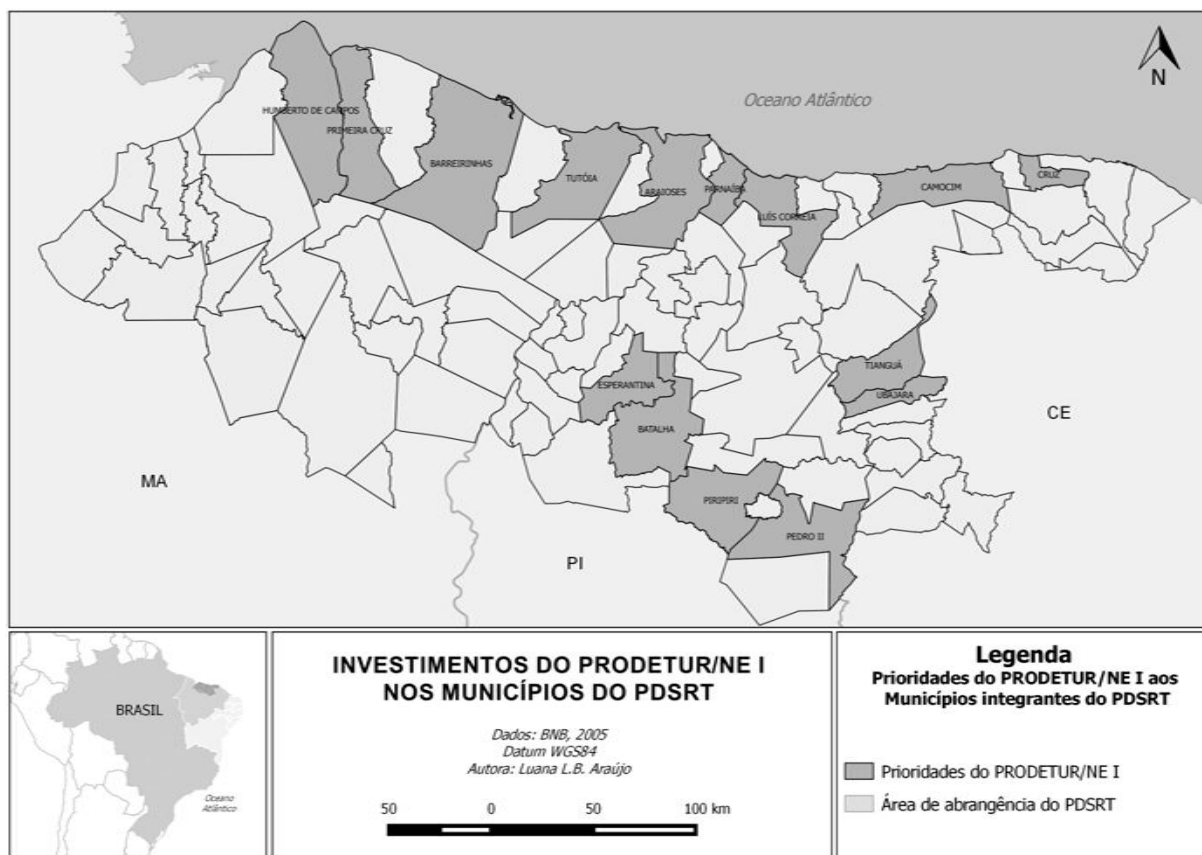
Na Região Nordeste, o programa foi criado com o intuito de desenvolver o seu potencial turístico, incrementando os níveis de emprego e renda da população nordestina. Esse desenvolvimento seria calcado principalmente no financiamento de infraestrutura para os estados. Neste mesmo ano e no seguinte, foram assinados quase todos os convênios entre o Banco do Nordeste e os estados para execução do Programa. Os estados do Piauí e do Maranhão foram as únicas exceções, pois só tiveram as estratégias aceitas e os convênios assinados em 1998, por conta das dificuldades operacionais apresentadas pelos estados⁶.

No Mapa 2, podemos observar os três estados de abrangência da atual proposição do PDSRT do Meio-Norte, a qual envolvia os seguintes municípios, relacionando-os em diferentes níveis de prioridade.

⁵ O PRODETUR/NE foi resultado de uma parceria entre o Governo federal, os governadores dos estados do Nordeste, a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Comissão de Turismo Integrado do Nordeste (CTI/NE), municípios e organismos internacionais e de iniciativa privada. É importante salientar que este contrato firmado entre o BID e o Banco do Nordeste foi pioneiro, caracterizando-se como um Programa Global de Investimentos Múltiplos de iniciativa regional, com execução descentralizada e sem participação da União. A área de abrangência do Programa incluía os nove estados nordestinos (Piauí, Ceará, Maranhão, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Bahia, Sergipe e Pernambuco) e a região norte do estado de Minas Gerais.

⁶ O Prodetur I foi dividido em cinco subprogramas: Infraestrutura, Equipamentos e Serviços; Gestão Político-Institucional; Promoção e Divulgação; e Pólos e Corredores Turísticos.⁶ Os estados participantes, como afirma Lima (2003), tiveram internamente a autonomia para eleger suas três áreas prioritárias.

Mapa 2: Prioridades do PRODETUR/NE I aos Estados e Municípios integrantes do PDSRT.



Fonte: Adaptado de Cruz 1998, apud Lima (2003, p.96).

Através do Mapa, podemos perceber que as prioridades do PRODETUR/NE foram dadas principalmente aos municípios localizados no litoral, valorizando o turismo de sol e praia. Esse fato também pode ser evidenciado na área que abrange o PDSRT. Segundo Matos (2013), os municípios destacados foram escolhidos por uma seleção pontual das políticas públicas. Para o autor:

[...] Tal concentração aproveita-se da problemática da gestão financeira dos recursos, como no repasse das parcelas de investimentos a serem disponibilizados pela esfera federal. Assim, percebemos que os municípios efetivamente favorecidos corresponderam àqueles que desenvolviam a proposição do turismo de sol e praia, alvitado nos anos anteriores, em detrimento dos municípios do interior (Idem, p.142).

As maiores parcelas dos referidos investimentos, destinados aos estados nordestinos, foram para a Bahia (300 milhões de reais) e Ceará (160 milhões de reais). Conforme Dantas (2010), os dois estados perfazem 51% do volume de recursos totais. Os restantes 49% foram distribuídos entre os demais estados. Dentre estes, merecem atenção especial os estados do Maranhão (74 milhões de reais) e do Piauí (54 milhões de reais de reais)⁷. Essa distribuição de

⁷ A saber, os investimentos distribuídos para os demais estados do Nordeste: Alagoas (71 milhões de reais); Paraíba (54 milhões de reais); Rio Grande do Norte (47 milhões de reais), Pernambuco (64 milhões de reais).

investimentos já demonstrava a frágil intenção de reduzir as desigualdades regionais⁸. A partir do relatório final do BNB (Tabela 1), podemos perceber a distribuição de tais investimentos.

Tabela 1: Investimentos do PRODETUR I nos estados participantes do PDSRT comparados aos investimentos dos Governos Locais.

ESTADO	(milhões R\$)		(milhões U\$)	
	BID	LOCAL	BID	LOCAL
CEARÁ	160	-	88,339	53,428
MARANHÃO	74	-	26,599	14,345
PIAUÍ	54	-	8,849	12,274

Fonte: BNDS, 2005 e Relatório Final do BNB, 2005 apud Dantas (et. al., 2010)

Se compararmos os três estados, podemos notar que os investimentos para o estado do Ceará são superiores aos destinados aos estados do Maranhão e Piauí. Segundo Araújo (2012), esse fato está ligado à existência de programas estaduais anteriores ao PRODETUR, no caso o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Litoral Cearense (PRODETURIS). Na proposta do PRODETURIS, o litoral cearense foi dividido em quatro regiões turísticas⁹, entre elas a Região 4, no litoral oeste, que abrange, em sua maioria, os municípios do Plano Meio-Norte (Acará, Cruz, Camocim e Barroquinha), com exceção do município de Amontada, que não faz parte da abrangência do PDSRT. Esse Programa se transforma no primeiro plano específico do turismo, diferenciando o litoral cearense a partir de regiões com características similares.

O PRODETUR I foi finalizado em 2005. Sua segunda versão, o PRODETUR II, se inicia em 2000, mas suas ações (obras) só iniciaram em 2003. Executado pelo Banco do Nordeste, em cooperação com o Ministério do Turismo (MTur), o projeto pretende assegurar o desenvolvimento turístico sustentável com os seguintes objetivos: melhorar a qualidade de vida da população residente nos pólos turísticos situados nos estados participantes do programa; aumentar as receitas provenientes da atividade turística; e melhorar a capacidade de gestão dessas receitas por parte dos estados e municípios.

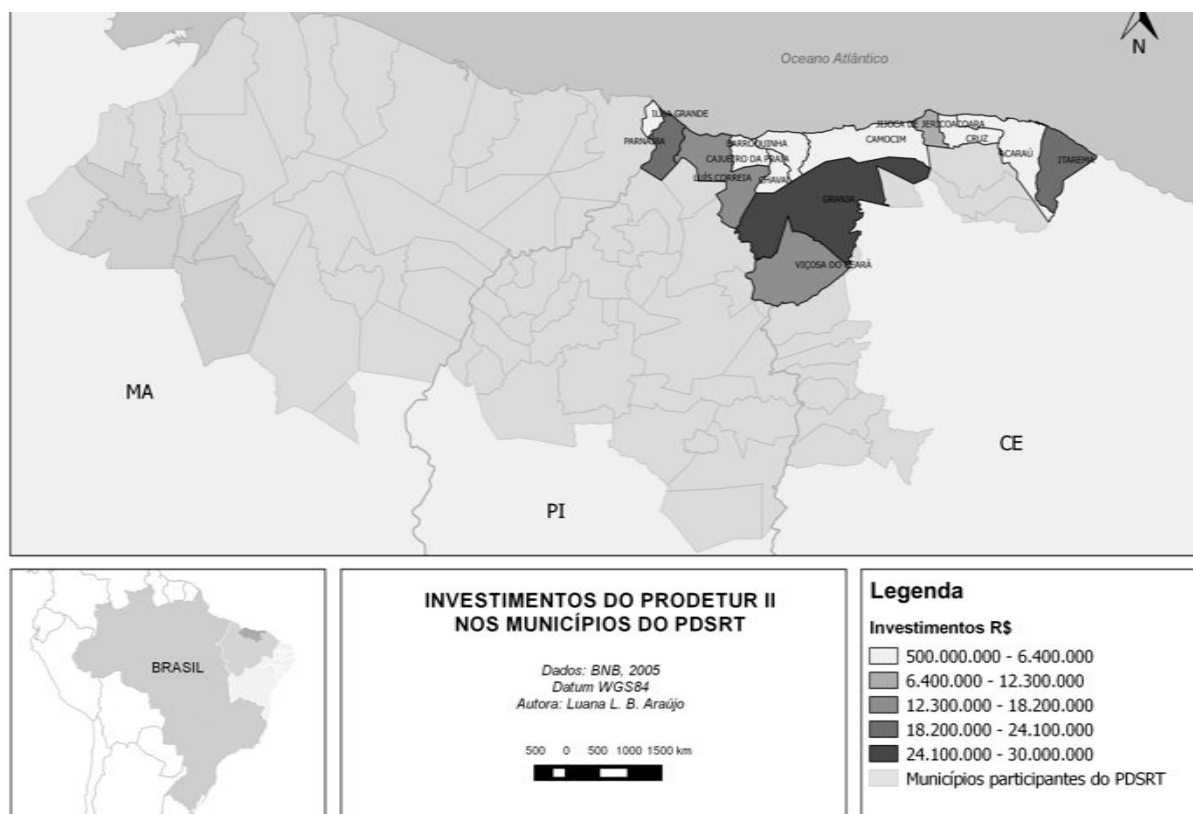
PRODETUR II: bases para o PDSRT

A estratégia do PRODETUR/NE II é priorizar, obrigatoriamente, os investimentos e ações nas áreas das municipalidades dos pólos de turismo que integraram o PRODETUR/NE I, ou que, de alguma maneira, sofreram impacto em sua implantação. Além dos nove estados da região Nordeste, o norte de Minas Gerais e Espírito Santo passaram a ser incluídos no Programa, gerando um total de 16 Pólos de Turismo. No Mapa 3, podemos visualizar os Pólos Turísticos de cada estado que compõe o PDSRT e, respectivamente, os municípios que os integram.

⁸ No total, foram investidos cerca de US\$ 670 milhões, sendo financiados 384 projetos. Os investimentos foram distribuídos da seguinte forma: aeroportos (34%), transportes (12%), saneamento básico (24%), recuperação do patrimônio histórico (5%), estruturação, capacitação, modernização (4%), preservação e proteção ambiental (3%), dedicados a outros (18%), dos quais não houve especificação.

⁹ A saber, conforme relatório do BANCO DO NORDESTE (2005 apud ARAÚJO, 2012, p 45), o litoral cearense foi dividido em quatro regiões turísticas: Região 1: Fortaleza, Aquiraz e Caucaia; Região 2: Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Paracuru, Paraipaba e Itapipoca; Região 3: Aquiraz, Cascavel, Beberibe, Aracati e Icapuí; Região 4: Amontada, Itarema, Acará, Cruz, Camocim e Barroquinha.

Mapa 3: Municípios do PDSRT inseridos nos Pólos de Turismo do PRODETUR/NE II.



Fonte: BNB, 2005

investimentos já realizados em sua primeira fase, de forma a priorizar ações complementares aos projetos já financiados. A proposta apresenta três componentes fundamentais: fortalecimento da capacidade municipal para a gestão do turismo; planejamento estratégico, treinamento e infraestrutura para o crescimento turístico; e promoção de investimentos do setor privado.

O novo contrato de empréstimo do Governo federal foi realizado, por intermédio do Banco do Nordeste, com o BID, em setembro de 2002¹⁰. O acordo tem vigência de 5 anos para desembolso e de 25 anos para amortização. O processo de contratação dos subempréstimos foi concluído em junho de 2006. Foram contemplados os seguintes estados do Nordeste: Bahia (39 milhões de reais), Ceará (60 milhões de reais), Pernambuco (75 milhões de reais), Rio Grande do Norte (21,3 milhões de reais) e Piauí (15 milhões de reais). Diferente do PRODETUR/NE I, os estados da Bahia e Ceará não foram os que receberam maiores recursos. Podemos também verificar que não foram contemplados todos os estados nordestinos, sendo prevista futura destinação de recursos. Segundo o Relatório Preliminar do PRODETUR/NE II, a restrição de alguns estados deve-se à não observância das metas do

¹⁰ Os participantes do PRODETUR/NE II são: o Governo federal, através do Ministério do Turismo (MTur), os Governos estaduais e municipais da região Nordeste, do Espírito Santo e de Minas Gerais, incluídas as respectivas secretarias e órgãos subordinados, as Companhias Estaduais de Saneamento Básico, os Conselhos Estaduais e Municipais de Turismo e Meio Ambiente, além das empresas privadas vinculadas ao setor do turismo e a sociedade civil.

¹¹ O contrato foi efetivado no valor de US\$ 400 milhões, sendo US\$ 240 milhões provenientes de financiamento externo, e US\$ 160 milhões da contrapartida a ser oferecida pela União (US\$ 80 milhões) e pelos participantes do programa (US\$ 80 milhões).

programa, ou seja, irregularidade no que diz respeito ao atraso de obras, licitações, entre outros fatores.

Em alguns casos, como o do estado do Ceará, houve a ampliação dos municípios contemplados no PRODETUR/NE I, anteriormente composto por sete municípios. Passam a ser contemplados, nessa segunda fase, dezoito municípios cearenses: Caucaia, Fortaleza, Itapipoca, Paracuru, Paraipaba, São Gonçalo do Amarante, Trairi, Acaraú, Amontada, Barroquinha, Camocim, Chaval, Cruz, Granja, Itarema, Jijoca de Jericoacoara, Viçosa do Ceará e Aquiraz (o único do litoral leste).

Podemos perceber que estas ações, segundo Dantas (2009), privilegiam o litoral oeste do estado cearense. Elas não apenas acompanhavam a linha de raciocínio inicial do PRODETURIS, mas também eram reflexo de outras ações posteriores, como a integração dos estados do Ceará, Piauí e Maranhão (CEPIMA), numa consubstanciação de lógica de ordenação turística regional, ao associar as destinações turísticas de Jericoacoara, no litoral oeste do Ceará, com as do Delta do Parnaíba, no Piauí, e com as dos Lençóis Maranhenses, no Maranhão. De acordo com Araújo (2012), o PRODETUR II reflete as diretrizes do PRODETURIS no que diz respeito à promoção de um desenvolvimento do litoral cearense a ponto de que houvesse condições estruturais, além de políticas e econômicas, para promover a integração regional, conseguindo, dessa forma, uma articulação entre os interesses locais, estaduais e regionais.

A partir das discussões sobre PRODETUR/NE I e PRODETUR/NE II aqui esboçadas, já podemos perceber as fragilidades de integração entre os três estados que compõem o PDSRT. Este fato é verificado pela própria distribuição de investimentos e infraestrutura. Dá-se prioridade aos municípios que se encontram no litoral, valorizando o turismo de sol e praia. Essa valorização da zona costeira também é destacada no Plano Meio-Norte, que surge como um projeto nacional a estabelecer a formação regional turística, tendo a Rota das Emoções como um eixo temático específico.

IMPLICAÇÕES E FRAGILIDADES DO PDSRT

O Plano Meio-Norte, como já destacado, tem como seu principal objetivo integrar de forma sustentável os noventa municípios participantes. Essa integração deveria valorizar o patrimônio natural, sociocultural, além de viabilizar a atividade econômica da região, que apresenta os piores índices de desenvolvimento humano (IDH) do País, a fim de elevar a qualidade da população.

Tendo em vista tal objetivo, e do que já foi esclarecido até agora, podemos perceber que o plano tem como estratégia destacar a pobreza da região, para promover a captação de recursos. Para tal finalidade, é usado o discurso de integração regionalista, destacando a potencialidade turística, principalmente daquelas localidades que fazem parte da Rota das Emoções (Jericoacoara/CE, Parnaíba/PI e Barrerinhas/MA), sendo deixados em segundo plano os municípios mais interioranos. A Rota das Emoções é conhecida no meio turístico desde anos 1990 e é composta por três importantes destinos turísticos: o Parque Nacional de Jericoacoara, o Delta do Parnaíba e o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses. Para a viabilização da importância desse roteiro para o turismo regionalizado, o Plano Meio-Norte faz menção às potencialidades desses três eixos:

- O Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, que combina dunas de areia com lagoas de água transparentes e deslumbrantes;
- O Delta do Parnaíba – terceiro maior delta oceânico do mundo;
- Parque Nacional de Jericoacoara, com dunas, mangues e lagoas (BRASIL, 2009, p. 40).

Dentre esses destinos, Jericoacoara destaca-se por apresentar equipamentos turísticos mais sofisticados, atraindo principalmente o público estrangeiro, ou seja, temos um turismo mais consolidado. Em 1994, o jornal “Washington Post” a escolheu como uma das dez mais belas praias do mundo. Já a atividade turística dos Lençóis Maranhenses e do Delta do Parnaíba é mais incipiente.

Aliado a isso, a região Meio-Norte não apresenta uma infraestrutura de estradas que possibilite a integração dos três estados. Tendo em vista a incipiência de infraestrutura de acesso para a integração, o Plano Meio-Norte propõe uma série de “Ações Prioritárias”, entre elas:

Quadro 1: Ações Prioritárias do Plano Meio-Norte

TRANSPORTE RODOVIÁRIO
• Implantação e pavimentação da BR-402 no trecho Barreirinhas – Barro Duro (77 km). • Implantação e pavimentação da BR-222 no trecho Piripiri (PI) – Matias Olímpio (PI) e construção da ponte Matias Olímpio(PI) – Brejo(MA). • Conclusão da ponte Luzilândia (PI) – S. Bernardo(MA). • Implantação e pavimentação da BR-404 no trecho Poranga(CE) – divisa CE/PI. • Restauração de trechos das BR-222, BR-343, BR-403 e BR-404.
TRANSPORTE AÉREO
• Conclusão do Aeroporto Internacional de Parnaíba/PI, porta de entrada do turismo na região (em ampliação com recursos de R\$ 30 milhões do PAC com capacidade para 130.000 passageiros/ano). Estudo de viabilidade para terminal de carga. • Ampliação e melhoria dos aeroportos de Barreirinhas, Chapadinha e de Camocim. • Construção de um aeroporto no município de Cruz, que visa atender a demanda turística com destino a Jericoacoara e adjacências.
TRANSPORTE MARÍTIMO
• Porto de Luís Correia. Retomada das obras de construção com recursos de R\$ 64 milhões do PAC. Realização de estudo de viabilidade econômica-financeira. • Construção do Terminal passageiros/cargas de Tutóia.
ENERGIA
• Ligação elétrica de 100% dos domicílios rurais até dezembro de 2010 (Programa Luz para Todos). • Ampliação da oferta energética na região, mediante melhorias e implantação de linhas de transmissão e sub-estações de 230, 138 e 69 kv, de forma a permitir a instalação de empreendimentos de grande porte. • Construção de 5 novas UHEs no rio Parnaíba (com construção de eclusas).

Fonte: Brasil, 2009.

Além dessas, outras obras e ações estão sendo empregadas, voltadas para: atividades produtivas; ordenamento ambiental e fundiário; educação e cultura; saúde, saneamento e habitação; e gestão e participação social, que são de fundamental importância para que os objetivos do projeto sejam alcançados.

A região Meio-Norte não apresenta uma infraestrutura de estradas que possibilite a integração dos três estados. O que se percebe é a priorização dessas ações destinadas ao turismo de sol e praia, isto é, colocam-se em primeiro plano os municípios litorâneos, principalmente os que fazem parte do roteiro da Rota das Emoções. O fato é que, para além dos agenciamentos financeiros para a construção dessas vias de acesso, também existe o fato de esses principais destinos (Jericoacoara, Delta do Parnaíba e Lençóis Maranhenses) se encontrarem em parques ambientais.

Tendo em vista os atrativos naturais dessa região, estes ambientes acabam se tornando a matéria-prima para o desenvolvimento turístico nessas localidades, muitas das ações prioritárias não foram iniciadas e a maioria ainda se encontra inacabadas. O que vale ressaltar é que as obras destacadas no Quadro 1 já eram prioridade dos próprios Estados envolvidos, ou seja, o PDSRT não evidencia um ator financiador de novas obras. Um exemplo claro dessas propostas de infraestrutura é a polêmica construção do Porto de São Luís que desde o início de sua construção em 1976 ainda se encontra inacabado. Podemos assim perceber que várias são as estratégias e investimentos em infraestrutura previstos para a área de abrangência do Plano Meio-Norte, o fato é que desde sua construção em 2009 as obras continuam paradas e nada foi realizado na região. Os municípios de Barreirinhas (MA), Jijoca de Jericoacoara (CE) e Parnaíba (PI) nos quais se encontram os Parques Naturais não possuem uma infraestrutura viária de integração. Esse fato contraria a lógica de potencializarão turística dos noventa municípios da região Meio-Norte visto que a Rota das Emoções é o seu principal eixo de valorização turística da região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vários foram os projetos criados com o objetivo de promover a regionalização e combater as desigualdades do País, entre eles o próprio PDSRT. Como citado anteriormente o Plano utiliza-se das fragilidades existentes nos municípios envolvidos, destacados como os que apresentam os mais baixos níveis de IDH, ressaltando as suas riquezas naturais como promissoras de crescimento através da consolidação de Roteiros Turísticos. Para a afirmação dessas potencialidades, o Plano traz em seu bojo uma falsa homogeneização quanto à sua área de atuação.

Outro fator que fragiliza a construção do Plano Meio-Norte são as descontinuidades causadas por “rupturas” políticas das gestões governamentais. Em decorrência das mudanças políticas, a continuidade do projeto acaba sendo prejudicada. Dessa maneira, podemos perceber que os estados não possuem os mesmos interesses para a concretização do PDSRT. O estado do Ceará, por exemplo, construiu uma política turística voltada para o turismo de sol e praia a partir da sua capital, Fortaleza. O Parque Nacional de Jericoacoara, que é um dos principais atrativos do PDSRT, já foi implementado no âmbito turístico do estado. Fortaleza é utilizada como o principal acesso de turistas para Jericoacoara, praia já conhecida internacionalmente. Desse modo, não seria vantajoso a não participação de Fortaleza dentro do Plano Meio-Norte, já que este não inclui nenhuma das capitais dos estados participantes do Plano. Além disso, o estado do Ceará se destaca como o pioneiro entre os três que abrangem o PDSRT no que se refere ao planejamento turístico, principalmente quando nos referimos aos investimentos feitos pelo PRODETUR/NE, direcionados aos municípios da costa oeste do Ceará.

É interessante observar que o estado do Maranhão, antes da idealização do PDSRT, já tinha em seu histórico de planejamento turístico projetos sustentados em bases regionais, calcados no discurso de integração e sustentabilidade. Além disso, segundo Matos (2013), o estado do Maranhão é o único que possui uma proposta de política estadual que se articula (em metas, propósitos e base territorial) com o PDSRT. Elaborado em 2008, o projeto intitulado de Plano Popular de Desenvolvimento Regional do Estado do Maranhão (PPDR), assim como o Plano Maior, buscava a dinamização da integração entre as organizações civis e sociais, buscando desenvolvimento regional sustentável.

Já no estado do Piauí, o que podemos notar é o interesse pelos investimentos do governo federal para dar continuidade a obras inacabadas há séculos, como, por exemplo, a destinação de R\$ 30 milhões para o Porto de Parnaíba e R\$ 64 milhões para o Porto de Luís Correia, ambos no Piauí, os quais, até o momento, não foram concretizados.

Resumindo, em função dos resultados da pesquisa, enfatiza-se que o PDSRT do Meio-Norte apresenta expressiva fragilidade como instrumento de desenvolvimento do turismo,

configurando-se, até o momento, como incapaz de promover projetos estruturantes de caráter econômico-social, envolvendo efetivamente uma cadeia de atores e atividades interligadas. Isso ocorre em virtude de que várias discussões envolvendo os três estados – Ceará, Maranhão e Piauí – não são realizadas: a complexidade da constituição da Região “Meio-Norte” no contexto regional brasileiro; a falta de debates sobre a área de litígio entre o Ceará e o Piauí. Esses e outros fatores são deixados de lado para a construção de um Plano com base em discursos regionais e de integração.

REFERÊNCIAS

- ADRS. **Plano de desenvolvimento sustentável da região turística do Meio-norte**. 2009. Disponível em: <http://migre.me/dC8Ib>. Acessado em 26 de maio de 2013.
- ARAÚJO, E. F. DE. **As políticas públicas do turismo e os espaços litorâneos na região metropolitana de fortaleza**. 2012. 186f. (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Ceará, UFC, 2012.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. Dados do PRODETUR II. Disponível em www.bnb.gov.br/cip,2007. Acessado em 21 de janeiro de 2013.
- BARBOSA, Y. M.. **O despertar do turismo**. Um olhar crítico sobre os não-lugares. São Paulo: Aleph, 2001.
- BARRETO, Margarita. **Turismo, Políticas Públicas e Relações Internacionais**. São Paulo: Papirus, 2003.
- BECKER, B. K. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. **Caderno Virtual de Turismo**. vol 1 nº 1. Rio de Janeiro, 2001, p.1-7.
- BEZERRA, M. M. de O.. **Turismo e financiamento**. O caso brasileiro à luz das experiências internacionais. Campinas: Papirus, 2005.
- BRANDÃO, P. R. B.. **Territórios do Turismo, Territórios de Todos? Um estudo comparado sobre urbanização e formação de territórios em balneários turísticos do Nordeste do Brasil**. 2013. 304f. (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, 2013.
- BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo: uma viagem de inclusão (2007-2010)**. Brasília: MTur, 2007.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Turística do Meio-Norte**. Brasília: MIN, 2009.
- CASTRO, I. E. de. **O mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.
- CRUZ, R. C. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2000.
- DANTAS, E. W. C. **Maritimidade nos trópicos: por uma geografia do litoral**. Fortaleza: Edições UFC, 2009.
- DANTAS, E. W. C. et al. **Turismo e Imobiliário nas metrópoles**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010.
- LIMA, J. J. S.. **Turismo sustentável, alternativa de desenvolvimento local e conservação ambiental**. Uma análise interdisciplinar do Prodetur-Ce. 2003. 230f. (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) Universidade Federal do Ceará, UFC, 2003.
- MAIA, L. F. S. Políticas Públicas e Identidade Cultural: um binômio significativo na construção de uma intervenção no turismo local. In: BARBOSA, Adréia D. BRITO, Ronaldo C. et al (Orgg.) **Turismo: cultura, lazer e possibilidades de intervenção**. Natal/RN: Gráfica do Banco do Nordeste, 2004.
- MATOS, F. de O. **Formação e Limitações Regionais do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Turística do Meio-Norte (Brasil)**. 2013. 249f. (Doutorado em Geografia)- Universidade Federal do Ceará, UFC, 2013.

MATOS, F. O. ; ARAÚJO, L.L.B. **Considerações sobre a regionalização do turismo no 'Meio-Norte' brasileiro.** Caminhos de Geografia (UFU), v. 14, p. 38-49, 2013.
SEABRA, G.. **Ecos do turismo.** O turismo ecológico em áreas protegidas. Campinas: Papirus, 2001.