**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA**

**QUANDO PLANOS PÚBLICOS SÃO ELABORADOS
POR CONSULTORIAS PRIVADAS:
o PRODETUR/NE e a terceirização na política pública de turismo**

Versão Corrigida

**Pesquisadora: Mariana Bezerra Macêdo
Orientadora: Dr.^a Rita de Cássia Ariza da Cruz**

**São Paulo
Abril de 2018**

MARIANA BEZERRA MACÊDO

QUANDO PLANOS PÚBLICOS SÃO ELABORADOS POR CONSULTORIAS PRIVADAS:
o PRODETUR/NE e a terceirização na política pública de turismo

Versão Corrigida

Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo como requisito para obtenção do título de Doutora em Geografia.

Área de Concentração: Geografia Humana

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rita de Cássia Ariza da Cruz

De acordo,

Prof.^a Dr.^a Rita de Cássia Ariza da Cruz
São Paulo, 03 de abril de 2018.

São Paulo
2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

MM141q MACEDO, Mariana Bezerra
Quando planos públicos são elaborados por
consultorias privadas: o PRODETUR/NE e a
terceirização na política pública de turismo. /
Mariana Bezerra MACEDO ; orientador Rita de Cássia
Ariza da CRUZ. - São Paulo, 2018.
348 f.

Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras
e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Geografia. Área de concentração:
Geografia Humana.

1. Terceirização. 2. Consultoria. 3. Política
Pública. 4. Produção do espaço. 5. PRODETUR/NE. I.
CRUZ, Rita de Cássia Ariza da, orient. II. Título.

Nome: Mariana Bezerra Macêdo

Título: Quando planos públicos são elaborados por consultorias privadas: o PRODETUR/NE e a terceirização na política pública de turismo

Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Geografia.

Aprovada em: 14 de dezembro de 2017.

Banca Examinadora:

Prof(a) Dr.(a): Rita de Cássia Ariza da Cruz (Orientadora)

Instituição: USP – Universidade de São Paulo

Prof(a) Dr.(a): Marília Steinberger

Instituição: UNB – Universidade de Brasília

Prof(a) Dr.(a): Carolina Todesco

Instituição: UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Prof(a) Dr.(a): Wanderley Messias da Costa

Instituição: USP – Universidade de São Paulo

Prof(a) Dr.(a): Hervé Émilien René Théry

Instituição: USP – Universidade de São Paulo

O momento mais comovente para mim, em termos de pesquisa bibliográfica, esteve ligado à leitura dos textos de Sociologia do Trabalho e do Direito do Trabalho, pois essas leituras, em geral, tratam da terceirização a partir da degradação a qual são submetidos os trabalhadores terceirizados. É, pois, a esses trabalhadores e a essas trabalhadoras que dedico esta tese, com o desejo sincero de que ela possa ser uma pequena chama acesa na luta contra a exploração através da terceirização, sobretudo no momento atual, no qual os direitos trabalhistas são brutalmente aviltados por meio de uma série de reformas promovidas pelo Estado.

AGRADECIMENTOS

Finalmente, após poucos mais de quatro anos, é chegada a hora de concluir mais essa etapa da minha vida. Ainda lembro da primeira vez em que pus os pés no prédio dos cursos de História e Geografia da USP como aluna matriculada no doutorado: subi a rampa devagarinho e me dirigi até o corredor onde se situam as salas dos professores e professoras do curso de Geografia. Demorei-me nesse exercício: fui caminhando a passos lentos para ler as placas nas portas, nas quais estão gravados os nomes de todos os docentes do Departamento. Lembro-me da emoção que senti ao ler naquelas placas os nomes de professores e professoras aos quais eu estava habituada a ler desde os tempos de graduação. Agora, porém, eles estavam ali, a uma porta de distância, corporificados para além da materialidade do papel: eram as minhas referências bibliográficas se tornando homens e mulheres de carne e osso bem diante dos meus olhos.

Mais tarde, porém, eu descobriria que essa experiência iria ganhar outros contornos, contornos mais cheios de afetividade e, que, inclusive, extravasaram os muros do Departamento e se estenderam além mar. Quando olho para trás, eu vejo muito mais que disciplinas acadêmicas, que artigos, que projetos, que pesquisa bibliográfica, que horas infindáveis à frente de um computador, que burocracias: eu vejo laços de amizade e teias de solidariedade que me ampararam e me deram suporte para que eu chegasse até aqui. Eu vejo compreensão, risos, lágrimas, partilha, cuidado, carinho. Eu vejo vida! Percebo que as pessoas com as quais convivi e os lugares pelos quais passei já fazem parte de mim e estão entrelaçados na minha geografia afetiva – aquela que fala das minhas escolhas e que eu carrego no meu coração.

Dessa forma, tentarei demonstrar meu reconhecimento a todos os que me acompanharam nessa jornada iniciada em agosto de 2013, quando cheguei a São Paulo.

Inicialmente agradeço a Deus pela vida e por permitir que pessoas tão especiais, como as que estão aqui citadas, cruzassem meu caminho.

A primeira dessas pessoas é a minha querida professora e orientadora Rita de Cássia Ariza da Cruz, que me inspira com sua ética e dedicação. Obrigada por me orientar e me ensinar tanto! Muito mais que professora, você é uma das mulheres que eu admiro e tenho como referência. Obrigada pelo compromisso, pela excelência no trabalho, por me inspirar a fazer o melhor mesmo quando eu estive em momentos de crise. Obrigada por ter sido tão humana e por não ter soltado minha mão. Sinto-me presenteada por ter tido a oportunidade de ser sua orientanda durante o doutorado. Para nós, seus orientandos, você sempre será a Diva Suprema da geografia do turismo.

Agradeço à querida professora Sandra Lencioni por sua generosidade e rigor ao partilhar comigo o seu vasto conhecimento. Certamente é uma das professoras pelas quais eu sinto imensa gratidão e carinho. Cada momento de convivência em sua companhia é uma oportunidade para aprender um pouco mais: seja nos corredores,

seja nos colóquios, seja na banca de qualificação. Obrigada por ser tão rígida e ao mesmo tempo tão elegante e doce. Sua postura é admirável e inspira minha trajetória profissional.

Agradeço igualmente à querida professora Adriana Maria Bernardes da Silva, por ter me acolhido de forma tão especial em sua disciplina na UNICAMP e por ter contribuído de forma tão rica na minha banca de qualificação. Sinto-me orgulhosa por ter tido a oportunidade de acompanhá-la, juntamente com sua turma, no trabalho de campo em Brasília. Obrigada por ter sido tão atenciosa e generosa comigo.

Sou extremamente grata ao professor Antônio Carlos Robert Moraes (*in memoriam*) pela partilha tão especial e generosa durante as aulas da disciplina “Formação Territorial e Teoria em Geografia Humana”. Foi uma grata oportunidade fazer parte da última turma que acompanhou suas aulas na pós-graduação.

Agradeço à professora Maria Gravari-Barbas que me acolheu para estágio doutoral no IREST/Université Paris I Panthéon Sorbonne durante o segundo semestre de 2016.

Agradeço à Universidade de São Paulo, em especial a todo o corpo de funcionários que compõe a Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.

Agradeço ao IFPI pela liberação que me foi concedida para cursar o doutorado.

Agradeço ao CNPQ pela concessão da bolsa de doutorado que viabilizou os investimentos realizados em minha pesquisa.

Agradeço à minha família: minha amada mãe Izabel Macêdo e meu querido irmão Jardel Macêdo, por todo o apoio, torcida e compreensão.

Agradeço ao grupo de orientandos da Prof.^a Rita de Cássia Ariza da Cruz. Sentirei muitas saudades das reuniões da “Ordem da Cruz”. Sou grata por toda a partilha intelectual e pela solidariedade e amizade. Agradeço à Léa dos Santos Camargo, Savanna Ramos, Thais Zucheto de Menezes, Ana Carolina Ramos, Luiz Eduardo de Freitas Santos e Gilberto de Oliveira Rodrigues.

Um agradecimento especial vai para Savanna Ramos, por toda a amizade e por todo o suporte, carinho e cuidado para comigo, sobretudo durante a reta final do doutorado, quando tantas vezes pude partilhar da acolhida aconchegante do seu lar; e para Léa Camargo, por todos os risos e lágrimas traduzidos nessa amizade que nos une.

Agradeço ao Grupo de Estudos sobre Teoria e Método em Geografia pelos excelentes debates e pelo companheirismo, em especial às queridas amigas e intelectuais admiráveis: Simone Affonso da Silva e Carolina Meirelles de Azevedo Bello.

Aos queridos amigos do CRUSP, que para além da academia, partilharam amizade e muita vida comigo: Márcio Rodrigues, Tathianni Silva e Marcos Rafael Silva.

Ao querido amigo Rodolfo Chagas, pelas partilhas acadêmicas e de vida e por nossas confissões acompanhadas de boas gargalhadas.

Aos queridos amigos do grupo “Amor à Vida”: Iracema Pimentel, Maria Mislene, Waldemar Duarte e Tâmara Milhomem. A amizade e o suporte que nos uniu durante

a pós-graduação é prova do quanto o elo que há entre nós é forte e especial. Obrigada por tudo!

Às queridas amigas que compartilharam a biblioteca do CH/UFC comigo durante os últimos meses: Janete Silveira, Bruna Delfino, Liana Marreiro, Marília Colares e Maria de Lourdes Carvalho Neta. Foi um verdadeiro presente desfrutar da companhia de todas vocês, tanto nos momentos de estudo quanto nas conversas e cafés durante os intervalos no Bosque.

Um agradecimento especial à minha querida amiga Janete Silveira, por todo o amor, suporte, carinho e cuidado para comigo durante todo esse ano. Eu definitivamente não sei o que teria sido de mim sem você. Obrigada por cada gesto e demonstração de afeto (você além de partilhar da correria da pós-graduação, atentou para a minha alimentação, cobrou exercícios físicos e cuidou de mim quando estive doente). Sou extremamente grata por tudo. Só sei dizer que te amo muito.

Um agradecimento especial à minha querida amiga Maria Mislene Rosado de Sousa. Obrigada por todos os momentos absolutamente lindos que vivemos e por cuidar do meu tempo na França como se fosse um sonho seu. A sua presença, amizade e carinho foram fundamentais para me amparar e me sustentar num momento em que a minha fé estava abalada. Obrigada por ser tão linda e por fazer parte da minha vida. Te amo muito.

Às queridas Luana Marques e Luciana Mourão Borges, por agiram de maneira absolutamente solidária para comigo durante o processo burocrático de preparação para o estágio na França. Agradeço especialmente a Luciana por todo o suporte e por ser tão absolutamente doce e solidária: somos irmãs gêmeas de tese e você sabe o porquê.

Agradeço ao querido Rene Serafim e à querida Carina Dutra, por toda a partilha e solidariedade durante o período do doutorado sanduíche no IREST.

Agradeço ao querido, prestativo e atencioso Thyago Sampaio pelo esmero na confecção dos mapas.

Aos colegas do IFPI (*Campus Picos*) que me deram suporte, tanto no momento de minha liberação para o doutorado, quanto no momento da minha conclusão. Um agradecimento especial ao meu querido amigo Felinto Firmeza, que durante todo o doutorado cuidou de mim fornecendo todo o suporte institucional que eu precisava.

Agradeço a todos os técnicos, gestores e consultores que reservaram momentos valiosos do seu tempo para me conceder as entrevistas que foram essenciais para a realização desta pesquisa. Em especial a Bruno Gabai, Gerente Geral do PRODETUR/NE II no BNB.

A todos os queridos e queridas que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a efetivação desse trabalho: a vocês o meu muito obrigada!

Eu atravesso as coisas – e no meio da travessia não vejo! – só estava era entretido na ideia dos lugares de saída e de chegada. Assaz o senhor sabe: a gente quer passar um rio a nado, e passa; mas vai dar na outra banda é num ponto mais embaixo, bem diverso do que em primeiro se pensou. [...] Digo: o real não está na saída e nem na chegada: ele se dispõe para a gente é no meio da travessia. (Riobaldo – personagem de *Grande Sertão: Veredas*, de Guimarães Rosa, 2001, p.63,97)

RESUMO

MACÊDO, Mariana Bezerra. **Quando planos públicos são elaborados por consultorias privadas: o PRODETUR/NE e a terceirização na política pública de turismo.** 2017. 348 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Esta tese analisa as ações conjuntas do Estado e das empresas de consultoria voltadas à elaboração de planos no processo de produção de políticas públicas de turismo para o Nordeste do Brasil, considerando as possíveis consequências desta conjunção no processo de produção do espaço daquela região. Para tanto, elegeu-se como estudo de caso o PRODETUR/NE – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste, que se desenvolveu ao longo de duas décadas e abrangeu a quase totalidade dos municípios litorâneos da Região Nordeste. Orçado em um bilhão de dólares e tendo o BID como principal financiador, o PRODETUR/NE se desenvolveu em duas fases (PRODETUR/NE I - 1992-2002 e PRODETUR/NE II - 2002 a 2012) e tinha como objetivo reforçar a capacidade da Região Nordeste em manter e expandir sua indústria turística. Por meio desse Programa, os estados nordestinos investiram em grandes obras de infraestrutura urbana, como construção de estradas, reforma de aeroportos e implantação de saneamento básico, dotando o território do suporte necessário para o estabelecimento da atividade do turismo. O Programa tinha no planejamento um de seus pilares essenciais e, como parte desse processo, cada estado deveria elaborar planos que norteassem as ações a serem implantadas nos polos de turismo estabelecidos. Contudo, diante dessa exigência, revelou-se a fragilidade dos quadros técnicos das instituições públicas ligadas ao turismo e, nesse contexto, a solução adotada pelos estados, no âmbito do Programa, foi a delegação de uma função tipicamente estatal – o planejamento de uma política pública de turismo – a empresas de consultoria, supostamente especializadas no assunto. Assim, os Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS), principal instrumento de execução do planejamento turístico dos estados no PRODETUR/NE, tiveram sua elaboração completamente delegada a empresas de consultoria, traduzindo a forte institucionalização da terceirização no processo de produção da política pública de turismo, sobretudo, na segunda fase daquele Programa. Nesse sentido, importa destacar a atuação das consultorias como atores importantes, considerando que tais empresas atuam como agentes detentores de conhecimento sobre o território e, dessa maneira, possuem potencial para interferir, por meio de seu arcabouço ideológico e conceitual, no processo de planejamento e elaboração de políticas públicas. Partindo, pois, de um referencial teórico-metodológico calcado nas dimensões institucional, processual, material, e territorial das políticas públicas, buscou-se apreender os possíveis elos que ligam a terceirização presente na política pública de turismo ao processo de produção do espaço na Região Nordeste do Brasil.

Palavras-chave: Terceirização. Consultorias. Política Pública. PRODETUR/NE. Produção do Espaço.

ABSTRACT

MACÊDO, Mariana Bezerra **When public plans are drawn up by consultancy firms: PRODETUR/NE and the outsourcing in the tourism policy** 2017. 348 f. Dissertation (doctoral degree) – Faculty of Philosophy, Arts and Humanities, University of São Paulo, 2017

This dissertation analyzes the partnership between the State and the consultancy firms aimed at drawing up plans in relation to the development of tourism policies to the Northeast of Brazil. It considers the eventual consequences of such conjunction to the production of space in that area. A case study was selected to perform such analysis: PRODETUR/NE – Program of Tourism Development in the Northeast, which was carried out along two decades and incorporated almost all the coastal cities of the Northeast. With a budget of one billion dollars, PRODETUR/NE, whose main financial supporter was IDB, was developed in two stages (PRODETUR/NE I - 1992-2002 and PRODETUR/NE II – 2002-2012). Its main objective was to reinforce the capacity of the Northeast in terms of sustainability and expansion of its tourism industry. This Program made it possible for the states of the Northeast to invest in large urban infrastructure projects, such as building roads, renovating airports, and implementing sanitation facilities, which provided the territory with the support necessary to the establishment of the tourism activity. Planning was one of the axes of the Program, hence, each state was supposed to draw up their own plans to guide the actions to be implemented in the designated tourism zones. Such requirement eventually revealed the deficiency of the technical staff in public institutions of tourism. In this context, the solution adopted by the states, for the effect of the Program, was to delegate a function which is typically performed by the state – the planning of public policies for tourism – to consultancy firms, which supposedly have expert knowledge on the topic. As a result, the Plans of Integrated Development for Sustainable Tourism (PDITS), main instrument of tourism planning implementation in the states under PRODETUR/NE, were completely commissioned to consulting companies. Therefore, there was a strong institutionalization of outsourcing in the development of public policies for tourism, especially in the second stage of that Program. In that matter, it is important to highlight the important role played by consulting companies, for they have acted as agents that detain knowledge about territory. Thence, they have the potential to interfere in the process of planning and drawing up public policies, by means of their ideological and conceptual framework. Having a methodological and theoretical basis anchored in the institutional, processual, material, and territorial dimensions of the public policies as a starting point, we searched to grasp the eventual links that connect the outsourcing in the tourism policy and the production of space in the Northeast of Brazil.

Keywords: Outsourcing. Consulting. Public policy. PRODETUR/NE.
Production of space.

RÉSUMÉ

MACÊDO, Mariana Bezerra. **Lorsque les plans publics sont élaborés par des consultants privés: PRODETUR / NE et l'externalisation dans la politique public de tourisme.** 2017. 348 f. Thèse (Doctorat) - Faculté de Philosophie, Lettres et Sciences Humaines, Université de São Paulo, São Paulo, 2017.

Cette thèse analyse les actions conjointes de l'Etat et des sociétés de conseil axé sur les plans de développement dans le processus de production des politiques publiques du tourisme pour le Nord-Est du Brésil, compte tenu des conséquences possibles de cette combinaison dans le processus de production de l'espace dans cette région. Pour cela, il a été élu comme étude de cas PRODETUR/NE - Programme de développement du tourisme dans le Nord-Est, qui a développé plus de deux décennies et a couvert presque toutes les villes côtières du Nord-Est. Estimé à un milliard de dollars et avec la BID comme le principal bailleur de fonds, le PRODETUR/NE a été développé en deux phases (PRODETUR/NE I - 1992-2002 et PRODETUR/NE II - 2002-2012) et vise à renforcer la capacité de la Région Nord-Est dans le maintien et l'expansion de son industrie touristique. Grâce à ce programme, les États du Nord-Est ont investi dans de grands travaux d'infrastructure urbaine, tels que la construction de routes, la réforme aéroportuaire et la mise en place de systèmes d'assainissement de base, fournissant au territoire le soutien nécessaire pour développer son activité touristique. Le programme avait un de ses piliers essentiels dans la planification et, dans le cadre de ce processus, chaque Etat devrait élaborer des plans qui guideraient les actions à mettre en œuvre dans les pôles touristiques établis. Toutefois, compte tenu de cette exigence, il a prouvé la fragilité du personnel technique des institutions publiques liées au tourisme et dans ce contexte, la solution adoptée par les Etats dans le cadre du programme a été la délégation d'une fonction typique de l'État - la planification d'une politique tourisme public - à des entreprises de consultation, prétendument spécialisé dans le sujet. Ainsi, les plans de développement intégré du tourisme durable (PDITS), le principal instrument de planification touristique d'exécution des Etats dans PRODETUR/NE ont eu leur élaboration complètement délégués à des entreprises de consultation, ce qui reflète la forte institutionnalisation de la sous-traitance dans le processus de production des politiques le tourisme public, en particulier dans la deuxième phase de ce programme. En ce sens, il convient de souligner la performance des consultants comme des acteurs importants, étant donné que ces entreprises agissent comme agents de détenteurs de connaissances du territoire et, par conséquent, ont le potentiel d'interférer, par son cadre idéologique et conceptuel, dans le processus de planification et développement de politiques publiques. En partant d'un cadre théorique sous-tendu les dimensions institutionnelles, procédural, matériel, et territorial de politiques publiques, on a cherché à saisir les liens possibles qui relient cette sous-traitance dans la politique publique du tourisme à la production de l'espace dans la région Nord-Est du Brésil.

Mots-clés: Externalisation. Consultation. Politique publique. PRODETUR/NE.
Production de l'espace.

LISTAS

Lista de Esquemas

Esquema 01 – Evolução da <i>polity</i> do turismo no Brasil (1939 a 2003)	140
Esquema 02 – Marcos importantes das <i>policies</i> do turismo no Brasil.....	141

Lista de Figuras

Figura 01 – O conflituoso processo de formulação de políticas públicas	44
Figura 02 – Representação do caminho metodológico adotado na pesquisa	52
Figura 03 – O mercado mundial de consultoria nos anos 1990	103
Figura 04 – A classificação dos atores em Políticas Públicas	176
Figura 05 – Planejamento e Ciclo de Projetos – PRODETUR/NE II	196
Figura 06 – Fluxograma Financeiro do PRODETUR/NE.....	209
Figura 07 – Etapas da autorização interna envolvendo operações de crédito externo .	215
Figura 08 – Estrutura Institucional do PRODETUR/NE II.....	236
Figura 09 – Etapas de elaboração do PDITS	259
Figura 10 – Terceirização na Política Pública de Turismo no Nordeste e a Produção do Espaço	270

Lista de Gráficos

Gráfico 01 – Porcentagem do valor contratado por entes participantes – PRODETUR/NE I	150
Gráfico 02 – Valores dos contratos de sub-empréstimos assinados com os entes participantes do PRODETUR/NE I conforme fonte de financiamento (US\$ milhões).....	150
Gráfico 03 – Cronograma de desembolso – PRODETUR/NE I – Alcançado X Planejado (somente recursos do BID).....	151
Gráfico 04 – Valor total aplicado no Componente A (Desenvolvimento Institucional) por tipo de órgão - PRODETUR/NE I (excluindo-se os dados do município de Maceió)	153

Gráfico 05 – Componente A (Desenvolvimento Institucional) PRODETUR/NE I - Valores aplicados por tipo de órgão em cada um dos estados e no município de Maceió	154
Gráfico 06 – Recursos contratados por estado no PRODETUR/NE I (BID + LOCAL).....	212
Gráfico 07 – Evolução do quantitativo de servidores civis ativos do Poder Executivo Federal (1995-2008).....	248
Gráfico 08 – Quantitativo de Servidores Civis da União (por vínculo) 1991-2015	249

Lista de Mapas

Mapa 01 – Delimitação da área de estudo: abrangência do PRODETUR/NE I e PRODETUR/NE II nos estados nordestinos	33
Mapa 02 – Divisão Regional para fins de planejamento e promoção do turismo (1961)	124
Mapa 03 – Divisão Regional do Brasil (1945).....	124
Mapa 04 – PRODETUR/NE I e PRODETUR/NE II – Área de abrangência no estado de Alagoas	158
Mapa 05 – PRODETUR/NE I e PRODETUR/NE II – Área de abrangência no estado da Bahia.....	159
Mapa 06 – PRODETUR/NE I e PRODETUR/NE II – Área de abrangência no estado do Ceará	160
Mapa 07 – PRODETUR/NE I e PRODETUR/NE II – Área de abrangência no estado do Maranhão	161
Mapa 08 – PRODETUR/NE I e PRODETUR/NE II – Área de abrangência no estado da Paraíba	162
Mapa 09 – PRODETUR/NE I e PRODETUR/NE II – Área de abrangência no estado de Pernambuco.....	163
Mapa 10 – PRODETUR/NE I e PRODETUR/NE II – Área de abrangência no estado do Piauí.....	164
Mapa 11 – PRODETUR/NE I e PRODETUR/NE II – Área de abrangência no estado do Rio Grande do Norte.....	165

Mapa 12 – PRODETUR/NE I e PRODETUR/NE II – Área de abrangência no estado de Sergipe	166
Mapa 13 – PRODETUR/NE I e PRODETUR/NE II - Contratação de sub-empréstimo por estado (BID e local)	216
Mapa 14 – Geografia das Consultorias no PRODETUR/NE II	264

Lista de Quadros

Quadro 01 – Fases do <i>policy cycle</i> de acordo com diferentes autores	45
Quadro 02 – Temas centrais nas Reformas dos anos 90 e seus mecanismos institucionais.....	77
Quadro 03 – Síntese da legislação brasileira concernente à terceirização na Administração Pública.....	100
Quadro 04 – Criação dos primeiros Órgãos Oficiais de Turismo dos Estados Nordestinos	129
Quadro 05 – PRODETUR/NE Custo Efetivo por Componente e Fonte de Financiamento (em milhões)	148
Quadro 06 – PRODETUR/NE I – Valores aplicados por componente e fonte (US\$ milhões).....	148
Quadro 07 – Principais Projetos e Estudos de cada Estado (US\$).....	156
Quadro 08 – PRODETUR/NE II - empresas de consultoria responsáveis pela elaboração dos PDITS em cada estado.....	170
Quadro 09 – PRODETUR/NE II – Investimentos em cada estado de acordo com fonte de financiamento	171
Quadro 10 – PRODETUR/NE II – Matriz de Investimentos por Componentes	172
Quadro 11 – Países membros do BID e respectivo ano de ingresso na instituição	185
Quadro 12 – O BID e o PRODETUR/NE: fases, previsão de desembolso e prazos ..	189
Quadro 13 – Contratos de sub-empréstimos assinados com os Estados (PRODETUR/NE I).....	212
Quadro 14 – Evolução do Quadro Público Institucional ligado ao Turismo nos Estados do Nordeste do Brasil (1960 ao ano de 2012).....	219

Quadro 15 – Evolução do número de servidores civis em países selecionados (1994-2004)	247
Quadro 16 – Emprego público por esfera de governo no trabalho principal (1992-2007)	249
Quadro 17 – PRODETUR/NE II - Empresas de Consultoria responsáveis pela elaboração dos PDITS em cada estado	260
Quadro 18 – Informações Gerais das Empresas de Consultoria contratadas para elaboração dos PDITS no âmbito do PRODETUR/NE II	260
Quadro 19 – Valores dos PDITS dos polos da Bahia, Ceará, Piauí e Rio Grande do Norte no PRODETUR NE II	267
Quadro 20 – Usos associados à noção de espaço nos textos dos PDITS	275

Lista de Siglas

AL	Alagoas
BA	Bahia
BAHIATURSA	Empresa Baiana de Turismo S/A
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil S/A
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CDEIC	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio
CE	Ceará
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CF	Constituição Federal
CNTur	Conselho Nacional de Turismo
CODEVASF	Comissão de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
COFIEIX	Comissão de Financiamentos Externos
COMBRATUR	Comissão Brasileira de Turismo
CONDEMA	Conselhos de Meio Ambiente
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CTI	Fundação Comissão de Turismo Integrado do Nordeste

CTASP	Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEPRI	Departamento de Projetos Integrados de Infraestrutura
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
DNI	Departamento Nacional de Informações
DNOCS	Departamento Nacional de Obras contra as Secas
DTC	Divisão de Turismo e Certames
ECG	Equipe Central de Gestão
EMATUR	Empresa Alagoana de Turismo
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
EMCETUR	Empresa Cearense de Turismo
EMPETUR	Empresa Pernambucana de Turismo
EMPROTUR	Empresa de Promoções e Desenvolvimento do Turismo no Rio Grande do Norte
EMSETUR	Empresa Sergipana de Turismo
ETENE	Escritório Técnico de Estudos Tecnológicos do Nordeste
EUA	Estados Unidos da América
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FUNGETUR	Fundo Geral do Turismo
GIMAM	Grupo Interdepartamental de Meio Ambiente
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IADB	Inter-American Development Bank
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IREST	Institut de Recherche et d'Études Supérieures du Tourisme
JK	Juscelino Kubitschek
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

MA	Maranhão
MARATUR	Empresa Maranhense de Turismo
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MIT	Mobilités, Itinéraires et Tourismes
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NGP	Nova Gestão Pública
OEA	Organização dos Estados Americanos
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OMT	Organização Mundial do Turismo
ONU	Organização das Nações Unidas
OOT	Órgãos Estaduais de Turismo
OPA	Organização Pan Americana
PA	Paraíba
PBTUR	Empresa Paraibana de Turismo
PCR	Project Completion Report
PDITS	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PDM	Plano Diretor Municipal
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PE	Pernambuco
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda
PI	Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
PIEMTUR	Empresa Piauiense de Turismo
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PND	Programa Nacional de Desestatização
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Política Nacional de Turismo
PRODETUR/NE	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
PROECOTUR	Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal
REDA	Regime Especial de Direito Administrativo

RN	Rio Grande do Norte
SAF	Secretaria da Administração Federal
SE	Sergipe
SEAIN	Secretaria de Assuntos Internacionais
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SETUR	Secretaria de Turismo
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termo de Referência
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UCP	Unidade Central de Projetos
UEC	Unidade de Execução Central
UEE	Unidade Executora Estadual
UNWTO	United Nation World Tourism Organization
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

S U M Á R I O

1. INTRODUÇÃO	21
1.1 Para além do “sol e mar”: tema, questões norteadoras e justificativa.....	21
1.2 Hipótese e Objetivos	34
1.3 Referencial Teórico-Metodológico	34
<i>1.3.1 A ação do Estado, as políticas públicas e a abordagem da Policy Analysis</i>	<i>38</i>
<i>1.3.2 O turismo sob uma ótica geográfica: a produção do espaço.....</i>	<i>55</i>
2. A TERCEIRIZAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	67
2.1. Os eventos dos anos 1990: comandos distintos, objetivos comuns	68
2.2. Breve esboço conceitual: para entender o fenômeno da terceirização	77
2.3. A terceirização na Administração Pública no Brasil	85
2.4. Terceirizando o planejamento: a inserção de empresas de consultoria no setor público no Brasil	100
2.5. A terceirização como regra do planejamento do turismo no Brasil? ...	110
3. PRODETUR/NE: UMA POLÍTICA DE TURISMO PARA O NORDESTE DO BRASIL	114
3.1. O turismo nas agendas governamentais nacional e regional	114
3.2. Concepções, fases e componentes do PRODETUR/NE.....	142
3.3. PRODETUR/NE – uma política territorial	157
4. QUEM GANHA E QUEM PERDE: EXAMINANDO OS ATORES NO JOGO POLÍTICO NO CONTEXTO DO PRODETUR/NE	174
4.1. Sobre atores e escalas de atuação na Política Pública.....	174
4.2. BID: o comando internacional no âmbito do PRODETUR/NE.....	178
<i>4.2.1 BID: contexto de surgimento, funcionamento e relação com o Brasil.....</i>	<i>178</i>
<i>4.2.2 O BID no contexto do PRODETUR/NE</i>	<i>187</i>
4.3. Banco do Nordeste: o elo entre as escalas regional, nacional e internacional	198

4.4. Os estados nordestinos, os Órgãos Oficiais de Turismo e os municípios no contexto do PRODETUR/NE.....	210
4.5. A sociedade civil: uma voz inaudível?	225
5. TERCEIRIZAÇÃO NA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO NO ÂMBITO DO PRODETUR/NE: A AÇÃO CONJUNTA DO ESTADO E DAS EMPRESAS DE CONSULTORIA	234
5.1. Mas por que terceirizar? Entre a realidade da incapacidade técnica e o argumento da especialização profissional	234
5.2. Planos públicos e consultorias privadas: a ação conjunta do Estado e das empresas de consultoria na terceirização da política pública de turismo.....	254
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: REFLEXÕES ACERCA DA RELAÇÃO ENTRE TERCEIRIZAÇÃO NA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO NO NORDESTE DO BRASIL.....	269
REFERÊNCIAS.....	286
APÊNDICES	
APÊNDICE A – Roteiro Entrevista – Empresas de Consultoria	300
APÊNDICE B – Roteiro – Entrevista com Técnicos e Gestores – OOT – PRODETUR/NE	301
APÊNDICE C – Relação de Entrevistados.....	303
APÊNDICE D – Usos das palavras “espaço” e “território” em trechos selecionados dos PDITS.....	305
ANEXOS	
ANEXO A – Capítulo IX do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 1975-1979	315
ANEXO B – Termo de Referência para Elaboração dos PDITS	326
ANEXO C – Plano de Aquisições do PRODETUR/NE II.....	347

1. INTRODUÇÃO

Neste capítulo, inicialmente, far-se-á uma contextualização com o intuito de situar o objeto de estudo, elencando-se as principais questões norteadoras e a justificativa. Em seguida serão pontuados os objetivos e a hipótese e, por fim, a descrição do quadro teórico-metodológico que embasa a análise ora proposta.

1.1 Para além do “sol e mar”: tema, questões norteadoras e justificativa

Os *slogans* convidativos e logotipos coloridos que compõem os *folders* turísticos de cada um dos estados nordestinos, comumente trazem o sol e o mar como estampas de capa, figuras-chaves de tudo aquilo que a experiência turística no Nordeste pode significar. Porém, foi necessário muito mais que sol e mar para impulsionar a “indústria turística” daquela região, que ocupa atualmente o posto de principal destino nacional dentre as intenções de viagem dos brasileiros¹.

Em certo texto de divulgação exibido no site da CTI Nordeste, por exemplo, fala-se com naturalidade que “o desenvolvimento da indústria de turismo no Nordeste comprova a transformação de um potencial rico e diversificado em empreendimentos fortes e rentáveis” traduzidos nos êxitos de empreendedores que cada vez mais são atraídos à região Nordeste graças ao crescimento promissor da sua crescente “indústria de turismo” (CTI Nordeste²).

Contudo, toda a expressividade dessa “indústria de turismo” no Nordeste, tão amplamente noticiada e dada quase como espontânea, em realidade foi minuciosamente planejada, sobretudo a partir do início dos anos 1990, através de um conjunto de ações que envolveu a iniciativa dos governos dos estados nordestinos junto ao Governo Federal alinhada ao financiamento de mecanismos internacionais.

Para que a região Nordeste alcançasse esse *status* foi fundamental a conjunção de uma série de fatores, dentre os quais a produção de políticas públicas de turismo

¹ De acordo com a pesquisa “Sondagem do Consumidor – Intenção de Viagem”, realizada em parceria com o Ministério do Turismo e a FGV e divulgada em maio de 2015, dos 74,1% de brasileiros que pretendem viajar para destinos nacionais, 42,7% preferem o Nordeste, enquanto apenas 27,9% preferem o Sudeste, e aqueles que preferem as outras três regiões somam juntos 29,4%. Disponível em: http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/conjuntura_economica/sondagem_consumidor_viagem/ Acesso em: janeiro de 2017.

² Fundação Comissão de Turismo Integrado do Nordeste. Disponível em: <http://www.ctinordestedobrasil.com.br/turismone.html> Acesso em: 10 de junho de 2015.

ocupa lugar de destaque. Contudo, até o início dos anos 1990 o turismo não esteve entre as políticas públicas prioritárias delineadas para aquela região.

Inicialmente, faz-se mister lembrar que até o final do século XIX o Brasil ainda se organizava de acordo o modelo do “arquipélago econômico”, inserindo-se na divisão internacional do trabalho como produtor/exportador de produtos primários, contexto no qual o Nordeste se enquadrava sobretudo como produtor de açúcar e algodão. (BECKER; EGLER, 2006, p.102).

De acordo com Celso Furtado (2009, p.43-46), essa matriz econômica, baseada na produção de cana-de-açúcar na Zona da Mata e no binômio gado-algodão no Sertão, seria inadequada às condições ambientais da região e constituiria “um dos casos mais flagrantes de divórcio entre o homem e o meio” sendo a “medula do problema” a ser enfrentado para que se criasse no Nordeste as condições para a formação de uma economia de alta produtividade, objetivo esse que, segundo o autor, seria alcançado por meio de investimentos na modernização da agricultura e na industrialização.

Essas premissas básicas, defendidas por Celso Furtado, embasaram a criação da SUDENE³, instituição que comporia o instrumental administrativo a partir do qual deveria ser planejada a política de desenvolvimento da região Nordeste, contrapondo-se à multiplicidade de políticas que, segundo o autor, operavam na região a partir de diversos órgãos, a exemplo do DNOCS e da CODEVASF: “A ideia básica, por conseguinte, é a de que [com a criação da SUDENE] o governo terá uma só política de desenvolvimento em relação ao Nordeste” (FURTADO, 2009, p.36).

É interessante destacar que até a criação da SUDENE, em 1959, as políticas de âmbito federal destinadas àquela região se pautavam, basicamente, na construção de obras de combate às secas⁴. Essas ações, por sua vez, ligavam-se ao fato de o Nordeste, durante décadas, ter sido subjugado, nos discursos da elite regional, às condições climáticas de semiaridez, apontadas como o problema principal⁵ da região

³ Instituída pela Lei n.º 3.692, de 15 de dezembro de 1959.

⁴ Para tanto, foi instituída a IOCS – Inspetoria de Obras contra às Secas – pelo Decreto n.º 7.619, de 21 de outubro de 1909. Mais tarde, a IOCS seria transformada em IFOCS – Inspetoria Federal de Obras contra as Secas – pelo Decreto n.º 13.687, de 9 de julho de 1919; que posteriormente seria alterado pelo Decreto-Lei n.º 8.486 de 28 de dezembro de 1945, que cria o DNOCS – Departamento Nacional de Obras contra as Secas.

⁵ Celso Furtado argumentava em direção oposta: “Não obstante se tenha realizado nos primeiros decênios do século XX notável esforço no sentido de alcançar melhor conhecimento da região, prevaleceu entre os dirigentes dos órgãos responsáveis, quase sempre engenheiros competentes, o princípio de que o grande problema do Nordeste é a limitação da disponibilidade de água. [...] Ora, hoje

e utilizadas como elemento essencial para conseguir ajuda econômica e subvenções do Governo Federal.

Nesse contexto, conforme Iná Elias de Castro (1994, p.2), a natureza passa a ser “fortemente fantasiada e trabalhada nos discursos, da e sobre a região” como “um ente quase metafísico”, tornando-se “obstáculo intransponível a qualquer progresso ou justiça social”. Eustógio Dantas (2010, 2007) corrobora nessa direção, apontando que esse discurso de caráter fortemente determinista vinculava todas as mazelas regionais, como a fome e a pobreza, às condições de semiaridez da região, pautando-se num imaginário social, cingido de imagens negativas, que predominou até a década de 1980.

A compreensão dessa conjuntura, que alinha imaginário social negativo de um lado e priorização de investimentos em industrialização e modernização agrícola de outro, é indispensável para entender porque, apesar de seu potencial, o Nordeste brasileiro não experimentou, até os anos 1980, a valorização turística de sua zona litorânea, fenômeno observado após a Segunda Guerra Mundial em regiões de outros países da América do Sul, a exemplo do Chile, da Argentina e do Uruguai.

Não obstante esse cenário desfavorável, o BNB – Banco do Nordeste do Brasil S/A – liderou, em 1971, a primeira campanha de incentivo ao turismo no Nordeste, com a colaboração de estados e empresas privadas sob a rubrica da EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo. De acordo com as diretrizes do BNB, seria aconselhável para o Nordeste “adotar a experiência dos países europeus, principalmente da costa do Mediterrâneo, com o objetivo de implantar as bases para um turismo em escala industrial”, dada a “vocaço natural” da regio para o desenvolvimento dessa atividade (BNB, 1971, p.16).

O referido documento sugeria ainda que a SUDENE deveria presidir os trabalhos relativos elaborao de um plano de turismo para o Nordeste (BNB, 1971, p.55) e que haveria a “necessidade premente de cada Estado do Nordeste contar com um rgo encarregado do turismo estadual”, alm de “possuir uma empresa de economia mista ou de natureza pblica, com autonomia administrativa e financeira” (*op. cit.*, p. 47).

Refletir sobre a criao do aparato institucional ligado ao turismo consiste, alis, numa boa pista para se avaliar o desenvolvimento dessa atividade na regio Nordeste.

sabemos que a escassez de gua apenas um dos componentes do problema” (2009, p.44 – grifos nossos).

Os primeiros órgãos ligados ao turismo, na região, surgiram no final da década de 1960 e início de 1970 e em apenas 4 dos 9 estados nordestinos⁶. Além disso, nos casos em que existiam, as instituições responsáveis por essa atividade trabalhavam de maneira isolada, limitando suas funções ao apontamento das potencialidades turísticas de cada estado através de pontuais campanhas de *marketing*.

Porém, essa *fragilidade institucional dos órgãos de turismo* não deve ser analisada somente à luz do contexto regional, inclusive porque a história do planejamento governamental do turismo no Brasil revela que esta é uma prática muito recente na história do país, já que até os anos 1990 as ações do Estado para este setor foram pequenas e restritas a aspectos parciais (CRUZ, 2007, p.54).

Tomando como base a proposta de Rita de Cássia Ariza da Cruz (1999) revista por Carolina Todesco (2013), a periodização histórica das políticas nacionais de turismo no Brasil pode ser dividida em quatro fases, a saber: 1) a “pré-história” das políticas nacionais de turismo, que vai até 1966 e é marcada pela desconexão jurídica restrita a aspectos parciais da atividade (como regulações sobre a venda de passagens e diretrizes para o setor hoteleiro); 2) a fase abrangida pelo período de 1966 a 1990, quando é instituída, pela primeira vez, uma “política nacional de turismo” (embora a mesma não chegue a entrar em vigência); 3) o período compreendido entre 1991 a 2002, caracterizado pela reestruturação da EMBRATUR através da Lei n.º 8.181 de 28 de março de 1991; e 4) de 2003 aos dias atuais, que tem como marco a criação do Ministério do Turismo, regimentado pelo Decreto n.º 4.653 de 27 de março de 2003.

Partindo dessa periodização é possível traçar o caminho a partir do qual o setor do turismo ganhará força na economia e, conseqüentemente, no planejamento territorial, traduzindo-se, inclusive, em megaprojetos e políticas públicas de turismo para o Nordeste brasileiro.

Se no período anterior aos anos 1990 o aparato jurídico-institucional brasileiro ligado ao turismo priorizou demandas desarticuladas e específicas⁷, as quais não

⁶ Conforme BNB (1971), só os Estados da Bahia, Alagoas, Pernambuco e Ceará satisfaziam à condição de possuir um órgão encarregado do turismo estadual.

⁷ CRUZ (2001, p.55-56) elucida que, embora por meio da Resolução do CNTur n.º 71 de 10 de abril de 1969 tenha sido instituído o Plano Nacional de Turismo – Plantur, esse plano, em realidade, jamais foi executado. Assim, conforme a autora, como até 1992 nenhum outro plano seria elaborado nos moldes de uma abordagem integral do turismo para o país (tal como o Plantur), “a política nacional de turismo, nesse período [até os anos 1990], acabou restringindo-se à uma política de incentivos financeiros e fiscais, especialmente direcionados para o setor hoteleiro”.

impactavam de forma significativa o conjunto da atividade no território nacional, é a partir de 1991, com a reestruturação da EMBRATUR, que novas ações irão impulsionar essa atividade no Brasil.

Embora tenha sido criada pelo Decreto n.º 55 de 18 de novembro de 1966⁸, foi somente através da Lei n.º 8.181 de 28 de março de 1991 que a EMBRATUR passou de simples empresa executora das instruções expedidas pelo CNTur (Conselho Nacional de Turismo) para instituto⁹ responsável pela proposição de normas e medidas necessárias à execução da Política Nacional de Turismo (Art. 3º), além de ser a responsável direta por “formular, coordenar, executar e fazer acontecer” essa política (Art. 2º).

A regulamentação da Lei 8.181/1991 se deu por meio do Decreto n.º 448 de 14 de fevereiro de 1992, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e estabelece como sua finalidade “o desenvolvimento do turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional” (Art. 1º). Ademais, “reduzir as disparidades sociais e econômicas de ordem regional, através do crescimento da oferta de emprego e melhor distribuição de renda” (Art. 3º, parágrafo II) destaca-se como um dos sete objetivos¹⁰ dessa política.

Do exposto acima, podem-se depreender dois aspectos muito importantes: o primeiro é o peso inegável que o turismo ganha no contexto nacional a partir do início dos anos 1990, com o estabelecimento de uma política nacional de turismo¹¹, bem como de um órgão responsável por sua formulação e execução; e o segundo é a força que o turismo passa a adquirir no discurso político brasileiro como solução para os problemas socioeconômicos e disparidades regionais do país, estratégia discursiva que tem se reproduzido até os dias atuais.

Faz-se pertinente frisar que essas transformações se dão na década de 1990

⁸ Este decreto também define a política nacional de turismo e cria o CNTur – Conselho Nacional de Turismo.

⁹ Em 1991, a Embratur passa de Empresa Brasileira de Turismo para Instituto Brasileiro de Turismo, além de deixar o Ministério da Indústria e Comércio (que havia sido extinto) para integrar a Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República.

¹⁰ Para uma análise pormenorizada dos objetivos estabelecidos pela Política Nacional de Turismo, vide Cruz (2001, p.57-60).

¹¹ Ainda que a Política Nacional de Turismo seja implementada somente em 1996, vale destacar que a sua criação, em 1991 (precedida pela criação do Plantur em 1992), foi uma iniciativa marcante, denotando que o turismo passa a ocupar uma posição privilegiada nos eixos que orientam as políticas para o território nacional. Assim, é na década de 1990 que o turismo será novamente pensado de forma integral para o país, algo que tinha acontecido pela última vez com o Plantur de 1969.

num cenário político caracterizado pela descentralização do poder da esfera federal em relação aos estados e municípios, além da liberalização e desregulamentação do Estado brasileiro face ao setor privado de um modo geral. Não por acaso, é neste contexto, conforme Rita de Cássia Ariza da Cruz (2006, p.344), que se dá o alargamento e aprofundamento da ação pública federal voltada ao setor turismo, conjuntura na qual o litoral nordestino irá ocupar posição central, transformando-se ao longo dos anos 1990, num extenso “canteiro de obras”.

Assim, o reconhecimento da importância do turismo por parte dos governos dos estados nordestinos está intrinsecamente ligado ao profundo interesse do governo federal brasileiro pelo desenvolvimento dessa atividade, que despontou, no início do século XX, como uma das mais importantes para a geração de riqueza no mundo (BENEVIDES, 1998; CRUZ, 2006).

Completando essa conjunção de fatores, inaugura-se novo discurso¹² que põe em xeque as imagens negativas acerca do Nordeste brasileiro, levando à transformação do imaginário que pairava sobre a região. De acordo com esse novo discurso, várias são as possibilidades de valoração do Nordeste e tanto sua localização como seus recursos naturais serão ofertados aos investimentos do capital privado, nacional e internacional. Surge, portanto, releitura do ecossistema semiárido na qual se observa a mutação de significados: a ausência de chuvas e as altas taxas de insolação passam a ser vistas como elementos favoráveis à agricultura irrigada, enquanto as paisagens de “sol e mar” compõem valioso cenário a ser explorado pelo turismo. Como destaca Rita de Cássia Ariza da Cruz (1999, p.5), a mesma natureza antes tratada como fonte de problemas, transmuta-se em possibilidade de solução e, mais uma vez, passa a orientar as políticas regionais de desenvolvimento da região Nordeste.

Se, em momento anterior, a ausência de planejamento e a desarticulação dos estados foram apontadas como alguns dos principais entraves ao desenvolvimento do turismo na região (BNB, 1971), agora o planejamento ocupará lugar de destaque

¹² Conforme Iná Elias de Castro (1994), “a imagem trágica da seca num país inserido no sistema mundo como produtor de tecnologias intermediárias e como espaço aberto à inovação, endógena e exógena, encontra-se racionalmente esgotada” (*op. cit.*, p.11); no entanto, o novo discurso sobre o Nordeste, não exclui o discurso anterior, na verdade, segundo a autora, o que existe atualmente na região é um duplo discurso sobre a natureza semiárida: um mais antigo “que atribui à natureza dificuldades que explicam os problemas socioeconômicos da região” e outro mais recente, no qual o clima “é um recurso inestimável, redentor” (*op. cit.*, p.2).

através da ação conjunta dos governos estaduais que irão trabalhar no sentido de promover a valorização do espaço tornando-o mais atrativo ao capital privado, nacional e internacional. Conforme Rita de Cássia Ariza da Cruz (1999), essa vontade irá se traduzir em dois importantes vieses: Política de Megaprojetos – objetivando a reordenação significativa de trechos do litoral através da implantação de megaempreendimentos turísticos – e PRODETUR/NE (Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste) – objetivando a implantação de infraestrutura de apoio ao desenvolvimento do turismo. Nesta pesquisa de doutorado, o foco da análise recai sobre o PRODETUR/NE.

Criado pela Portaria n.º 001 de 29 de novembro de 1991¹³, inicialmente o Programa seria desenvolvido em três fases¹⁴ e coordenado pela SUDENE com o apoio da EMBRATUR, tendo como executores o Banco do Nordeste S/A, em parceria com os governos estaduais, e contando com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID como principal financiador.

O objetivo geral do programa, em sua primeira fase, seria *reforçar a capacidade da Região Nordeste em manter e expandir sua crescente indústria turística contribuindo assim para o desenvolvimento socioeconômico regional através de investimentos em infraestrutura básica e serviços públicos em áreas atualmente de expansão turística* (BNB, 2005a, p.6).

Em sua primeira fase o PRODETUR/NE previa um gasto de 670 milhões de dólares, dos quais 400 milhões seriam financiados pelo BID e 270 milhões seriam desembolsados pela contrapartida local (estados e municípios por intermédio da União). Esse investimento seria executado a partir do planejamento de quatro componentes: (A) **Desenvolvimento Institucional**; (B) **Obras múltiplas de infraestrutura básica e serviços públicos**; (C) **Melhoramento de aeroportos**; (D) **Estudos e Projetos**.

¹³ Importa ressaltar que, embora diversos trabalhos acadêmicos (a exemplo de CRUZ, 1999; SOUZA, 2008); e outras leis (a exemplo da Portaria EMBRATUR n.º 24, de 30 de janeiro de 1992 e da Portaria Conjunta do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo n.º 2, de 16 de abril de 1993), citem a referida Portaria Conjunta SUDENE/EMBRATUR de 1991 como o marco jurídico de criação do PRODETUR/NE, desde o início dessa pesquisa tal diploma legal nunca foi localizado. Após uma busca minuciosa e sem sucesso no D.O.U, entramos em contato com a Biblioteca da Imprensa Nacional (BIN) no dia 2 de fevereiro de 2015 e, a partir desta data, traçamos intenso diálogo no sentido de localizar aquela portaria, tanto com a bibliotecária da BIN quanto com a Sudene e a Embratur. Durante estes diálogos, um representante da Sudene chegou, inclusive, a afirmar que não havia conhecimento sobre a publicação de tal documento. Por fim, após meses de diálogo, no dia 3 de setembro de 2015 recebemos uma notificação da BIN, comunicando que não haviam conseguido localizar aquele diploma e dando por encerrada a solicitação de busca cadastrada em seu sistema.

¹⁴ Por fim o Programa acabou por se realizar em apenas duas fases: PRODETUR/NE I (1992 a 2002) e PRODETUR/NE II (2002 a 2012).

Conforme o *Relatório Final de Projeto* (BNB, 2005b), desses 670 milhões de dólares, 59% foram destinados ao componente B e 36% ao componente C (que juntos somam 95% de todo o recurso aportado), enquanto apenas 3% foram aplicados no componente A e 2% no componente D.

Estes dados demonstram que o PRODETUR/NE I privilegiou investimentos maciços em infraestrutura urbana, denotando um processo de urbanização para o turismo, ou seja, criando a infraestrutura que serviria de base ao desenvolvimento da atividade turística na região, confirmando, assim, o argumento de Rita de Cássia Ariza da Cruz (1999, p.151), para quem o PRODETUR/NE seria, em realidade, uma política de planejamento do turismo que “faz as vezes” de uma política urbana “movida pelo objetivo geral de facilitar a expansão da atividade turística na Região, cuja estratégia principal é a criação daquela infraestrutura, entendida como âncora para a atração de investimentos privados.”

Seguindo, pois, o que estava previsto naquela política, foram construídas extensas rodovias ao longo do litoral nordestino e reformados oito aeroportos em seis estados (BA, CE, MA, PE, RN e SE), assim como foram instaladas redes de distribuição de água e esgotamento sanitário em vários municípios da Região.

Contudo, cada uma dessas ações não deveria ser executada de maneira isolada ou aleatória, mas sim como parte de um plano que denotasse a relevância daquele projeto para alcançar o objetivo maior do Programa na escala regional, o que faz do planejamento, a partir deste momento, peça chave para a compreensão do papel do Estado na produção de políticas públicas de turismo para o Nordeste brasileiro.

O despreparo por parte dos Órgãos Estaduais de Turismo (doravante OOT) quanto à elaboração de estudos e projetos, configurou-se numa das debilidades institucionais mais aparentes logo no início do Programa, pois conforme BNB (2005a), a elaboração desses itens estava prevista, inicialmente, para ser considerada unicamente como contrapartida local¹⁵ dos estados. Entretanto, devido às dificuldades dos estados para apresentação de projetos nos moldes do programa, com a segunda modificação no contrato com o BID, realizada no segundo semestre de 1997, a

¹⁵ Entenda-se por contrapartida local, neste caso, que as próprias equipes técnicas do órgão oficial de turismo de cada Estado deveriam elaborar os estudos e projetos que subsidiariam a execução do Programa.

elaboração de estudos e projetos passou a ser item também financiável com recursos do BID¹⁶.

Conforme avaliação do BNB apresentada ao final da fase I do programa:

...pode-se observar que os investimentos no componente [estudos e projetos] foram aquém do esperado. Maior atenção deve ser dada a esse componente, uma vez que **a falta de projetos em quantidade e com a qualidade requerida já pode ser percebida em relação ao desenvolvimento do PRODETUR/NE II**. A elaboração de estudos e projetos está contemplada em todos os componentes do PRODETUR/NE II, passando a ser etapa inicial (financiável) inerente a cada projeto. Com isso, fica difícil definir com precisão o montante de recursos a ser destinado à elaboração de estudos e projetos. **Entretanto, pode-se dizer que tais investimentos serão significativos, uma vez que a estrutura do PRODETUR/NE II exige maior esforço nas atividades de planejamento em diversas esferas**, com a necessidade de 1) elaboração de Estudos de Demanda Turística Regional e de Avaliação Ambiental Estratégica no plano da Região Nordeste; 2) elaboração de Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) para cada polo turístico; e 3) elaboração de Planos Diretores Municipais (PDM) para os municípios a serem beneficiados com obras de infraestrutura. (BNB, 2005a, p.33, grifos nossos).

Como descrito no trecho acima, “a falta de projetos em quantidade e com a qualidade requerida” perpassou a fase I do Programa e já vinha sendo percebida na implementação da fase II. Tratando-se de estados e municípios sem tradição no planejamento do turismo, a exemplo do que também acontecia na escala federal, a solução encontrada para solucionar esse problema foi a delegação de uma função tipicamente estatal – o planejamento, ao qual se relacionam projetos e planos – a empresas terceirizadas. É neste contexto, que une despreparo institucional do Estado e altos investimentos destinados à elaboração de estudos e projetos, que se insere um importante componente para a compreensão do planejamento do turismo no Nordeste, no âmbito do PRODETUR: a contratação de empresas de consultoria, o que configuraria aquilo que Carolina Todesco (2013) denomina de “produção terceirizada de políticas públicas de turismo”.

Conforme relatório da 1ª fase do Programa (BNB, 2005a), também pôde ser

¹⁶ Conforme o Resumo Executivo e Proposta de Empréstimo 841/OC-BR relativo à fase I do Programa, havia a previsão de apenas três componentes: (a) *strengthen the institutional framework*; (b) *improve the sanitary and environmental conditions of tourism áreas*; (c) *facilitate travel to and within the region*. Fonte: IADB. *Northeast Tourism Development Program (Loan Proposal)*. 1994. Disponível em: <<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=BR0204>> Acesso em: 10 de julho de 2015.

observada a ocorrência de impactos ambientais direta e indiretamente associados às intervenções realizadas, o que representaria comprometimento dos resultados almejados. Em função desta constatação, a fase II do Programa priorizou os “princípios do Desenvolvimento Sustentável”, estabelecendo que todos os investimentos dessa fase estivessem inseridos em um Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável - PDITS. Este deveria ser elaborado para cada pólo turístico, e no mesmo deveriam ser priorizadas ações de reparação dos passivos ambientais relacionados à primeira fase do PRODETUR/NE e ações de fortalecimento da capacidade local de gestão do turismo, anteriormente a novos investimentos em infraestrutura.

Desse modo, se no desenho da fase 1 do PRODETUR/NE os projetos e planos possuíam caráter mais específico e previam a distribuição de recursos em cada um dos nove estados, a Fase 2 prevê a alocação desses recursos em pólos turísticos¹⁷, e cada pólo deve apresentar um *Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável* (PDITS). Outro marco importante no desenho da fase 2 do Programa foi a inclusão dos estados do Espírito Santo e Minas Gerais. Esses dois estados foram inseridos em função de a área de atuação do BNB alcançar, além dos estados nordestinos, o Vale do Jequitinhonha (MG) e o Norte do Espírito Santo.

Também de maneira diferenciada em relação à primeira fase do Programa, a proposta de empréstimo da segunda fase já previa a contratação de empresas de consultoria especializadas para auxiliar os estados na elaboração dos PDITS, conforme se pode ler no trecho a seguir: “*The SEUs will hire the specialized firms to prepare the ITDPs, based on the Terms of Reference included as Technical Annex A in the Operating Regulations*”¹⁸.

Assim, de acordo com o desenho da 2ª fase, cada estado, através de sua Unidade Executora Estadual (UEE) vinculada ao órgão oficial de turismo (OOT), deveria coordenar a elaboração do PDITS, tarefa esta que, por sua vez, seria

¹⁷ De acordo com BNB, entende-se o conceito de Pólo Turístico como espaço geográfico claramente definido, com pronunciada vocação para o turismo, envolvendo atrativos turísticos similares e/ou complementares. Em comparação com a realização de ações isoladas, acredita-se que a realização de ações integradas no âmbito de pólos turísticos seja uma forma mais eficiente para se aplicar recursos públicos, de modo a desencadear/ intensificar um processo de desenvolvimento econômico e social local.

¹⁸ Tradução nossa: “As UEEs contratarão empresas especializadas para a preparação dos PDITS, com base no termo de referência incluído como anexo A do Regulamento Operacional”. Fonte: IADB. Northeast Tourism Development Program – 2nd STAGE (Loan Proposal). 2002. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=387929>> Acesso em: 10 de julho de 2015.

executada por uma empresa de consultoria contratada para tal fim.

É crucial observar que os PDITS constituíam condição *sine qua non* para o ingresso dos Estados na 2ª fase do PRODETUR/NE, e caso esse plano não apresentasse de maneira coerente as características exigidas no *Regulamento Operacional*, o estado contratante poderia, inclusive, perder o financiamento. Esse foi um dos motivos pelos quais apenas seis dos onze estados conseguiram financiamento na segunda fase do Programa. Além disso, o PDITS constituía o dispositivo basilar a partir do qual deveriam se desenrolar todas as ações ligadas à segunda fase do PRODETUR/NE.

Assim, a elaboração do principal instrumento de execução do planejamento turístico dos estados no PRODETUR/NE II foi completamente delegada a empresas de consultoria, traduzindo a forte institucionalização da terceirização no processo de produção da política pública de turismo, sobretudo, na segunda fase daquele Programa.

A partir das constatações feitas até aqui, chegamos a algumas inquietações motivadoras dessa pesquisa: que poder, de fato, foi conferido a estados e municípios no processo de produção e execução de políticas públicas no âmbito do PRODETUR/NE? Como se desenvolveram as ações direcionadas ao fortalecimento institucional dos diversos órgãos que compunham o organograma daquele Programa? Se as empresas de consultoria possuíam uma função neste arranjo, que parcela de responsabilidade coube a essas empresas no sucesso ou insucesso dessas políticas? De que forma a terceirização poderia influenciar na capacidade do Estado em produzir políticas políticas?

As inquietações acima nos conduziram à pergunta central norteadora desta análise: Quais as consequências da contratação, pelos estados nordestinos, de empresas de consultoria no processo de produção de políticas públicas de turismo e quais as implicações desta “parceria” no processo de produção do espaço na região Nordeste?

O recorte temporal de nossa análise compreende o período que abarca os primeiros anos da década de 1990, quando se dão os primeiros passos para a implantação do PRODETUR/NE, e tem seu fim em 2012, envolvendo duas décadas de planejamento governamental do turismo para o Nordeste brasileiro. O recorte espacial, por sua vez, inclui a área de planejamento do Programa nos nove estados da região Nordeste (Mapa 01, a seguir), excluindo-se os estados de Minas Gerais e

Espírito Santo.

A decisão de excluir esses dois estados se assenta sobre dois argumentos principais: (1) os mesmos pertencem oficialmente à Região Sudeste do Brasil (Divisão Regional do Brasil em Grandes Regiões, IBGE, 1970); e (2) esses estados foram inseridos apenas na 2ª fase do Programa.

A importância desse estudo reside em seu objetivo de analisar, para o conjunto da região Nordeste, a produção da política pública de turismo a partir daquele que foi o mais importante programa de turismo para a região, pois é impossível traçar qualquer análise sobre essa atividade no Nordeste sem levar em consideração os impactos do PRODETUR/NE.

Além disso, considerando que o PRODETUR Nacional – programa atualmente em voga e que se estende a qualquer estado ou município brasileiro interessado – segue inspirando-se no modelo do PRODETUR/NE e reproduzindo muito dos mecanismos daquele programa, essa pesquisa também se mostra importante ao propor reflexões sobre o quadro atual da produção de políticas públicas de turismo para o Brasil, fornecendo ferramentas que ajudem a pensar sobre a inserção da terceirização no processo de planejamento da atividade turística e sobre as consequências dessa inserção no território brasileiro.

Mapa 01 – Delimitação da área de estudo: abrangência do PRODETUR/NE I e PRODETUR/NE II nos estados nordestinos.

Fonte: PDITS dos estados nordestinos. Disponível em: www.bnb.gov.br. Elaboração: MARTINS, T.S.
Organização: MACÊDO, M.B.

1.2 Hipótese e Objetivos

Partindo do pressuposto de que o Estado, utilizando-se do argumento da fragilidade técnica e da precariedade das instituições públicas, tem delegado tarefas preponderantes do processo de elaboração de políticas públicas de turismo a empresas de consultoria, nossa hipótese é a de que esse *modus operandi* de produzir as políticas públicas impacta de maneira direta a forma como vem se produzindo o espaço geográfico na Região Nordeste.

A partir da questão central norteadora desse estudo, o objetivo geral desta pesquisa é analisar as ações conjuntas do Estado e das empresas de consultoria voltadas à elaboração de planos no processo da produção de políticas públicas de turismo para o Nordeste brasileiro, considerando as possíveis consequências desta conjunção no processo de produção do espaço da região, tomando o PRODETUR/NE como estudo de caso.

Os objetivos específicos incluem:

- a) Compreender o processo de terceirização no setor público no Brasil, examinando de que maneira a contratação de empresas de consultoria se insere nessa conjuntura;
- b) Examinar as ações decorrentes das duas décadas do PRODETUR/NE na Região Nordeste;
- c) Averiguar o papel dos diversos atores no processo de planejamento e implementação do Programa;
- d) Perscrutar as possíveis consequências da terceirização dos planos ligados ao Programa para o processo de produção do espaço no litoral nordestino.

1.3 Referencial Teórico-Metodológico

No intuito de alcançar o objetivo proposto por esta pesquisa, foram traçados três marcos teórico-conceituais basilares a partir dos quais será explicitado o referencial teórico-metodológico aqui adotado, a saber:

- 1) o reconhecimento do Estado como ator central no processo de produção de políticas públicas de turismo e, conseqüentemente, no processo de produção do espaço para o turismo;

- 2) o reconhecimento do turismo como prática social e atividade econômica que envolve o deslocamento de pessoas pelo território e que tem no espaço geográfico o seu objeto de consumo por excelência;
- 3) o reconhecimento de que o processo de produção de políticas públicas de turismo para o Nordeste encontra explicação para além da escala regional.

Dessa forma, a construção do edifício teórico-metodológico que embasa esta análise é perpassada pela tríade Estado/políticas públicas/produção do espaço, o que nos levou a percorrer um caminho metodológico pautado no diálogo da Geografia com outras áreas do conhecimento.

Conforme Antonio Carlos Robert de Moraes (2014), a questão do método sempre constituiu um ponto problemático para a reflexão geográfica e, durante décadas, os geógrafos tentaram evitar essa questão, ora simplesmente ignorando este tópico do trabalho científico, ora reduzindo-o à discussão das técnicas de investigação.

Ainda segundo o autor, a grande virada observada na geografia nos anos 1970 teve o debate metodológico como o campo privilegiado de crítica e formulação, podendo-se mesmo “considerar que o movimento de renovação vivido por esta disciplina foi, antes de tudo, uma discussão metodológica” (*Ibidem*, p.1).

A crítica tecida por Moraes vai de encontro à “displicência” metodológica de trabalhos que, utilizando-se de mecanismos como a transposição metodológica interdisciplinar, tomam emprestada uma teoria consagrada em determinado campo disciplinar e aplicam sua estrutura lógica e argumentativa na explicação de um fenômeno de outro campo, sem se preocupar, no entanto, se há de fato um diálogo entre os fundamentos filosófico desses dois campos disciplinares (*Ibidem*, p.6).

Para Moraes (2014, p.2), não há problema algum que, num trabalho acadêmico, o pesquisador se valha de uma postura eclética do ponto de vista metodológico, conquanto essa postura esteja explícita e não dissolva a discussão metodológica ao “torna-la irrelevante em face da assimilação acrítica de proposições muitas vezes contrastantes e antagônicas, com o risco da total incoerência epistemológica”.

Ao lidar, pois, com um nível aceitável e coerente de compatibilidade entre os argumentos e enunciados combinados numa formulação epistemológica, o pesquisador conseguiria promover o diálogo salutar e necessário entre diferentes campos do saber, além de realizar uma análise que leve em consideração as múltiplas

facetas de seu objeto.

De forma conclusiva, Moraes (2014, p.33) assevera que a Geografia está condenada a praticar o diálogo interdisciplinar para dar conta de seu próprio objeto, pois os processos de apropriação e valorização do espaço, que em última instância levam à formação dos territórios, mobilizam múltiplas determinações e articulam dimensões variadas que são estudadas sistematicamente por diferentes campos científicos.

Esta é a direção perseguida pela proposta de método elaborada para dar conta do objeto dessa tese. Dessa forma, pretende-se traçar um caminho no qual a Geografia se aproxime de outros campos do saber, notadamente as Políticas Públicas, a Administração Pública e o Turismo.

Contudo, ao propor essa aproximação, objetiva-se não simplesmente a mera transposição de teorias advindas dessas áreas, mas sim, a ressignificação dessas teorias a partir da ciência geográfica, pautada num movimento crítico e dinâmico que acrescenta ideias de outros campos disciplinares no intuito de enriquecer uma abordagem geográfica do objeto.

Assume-se, portanto, nesta pesquisa, uma postura teórica de caráter interdisciplinar que parte da Geografia e busca a contribuição de conceitos e noções advindos de outros campos do saber como exercício necessário ao próprio deslindamento do objeto à luz de uma reflexão geográfica.

Inspirando-se na proposta teórica de Carolina Todesco (2013), esta tese buscará compreender as consequências da terceirização no processo de elaboração de políticas públicas de turismo para o Nordeste brasileiro através da abordagem da *policy analysis*, que será explicitada posteriormente.

Em sua tese de doutorado¹⁹, Carolina Todesco (2013, p.25) elegeu como seu objeto a análise crítica das ações recentes do Estado e das empresas de consultoria voltadas à produção de políticas de turismo para a Amazônia Legal.

Para responder à questão central de sua tese, Todesco partiu da investigação do Proecotur (Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal) utilizando a abordagem da *Policy Analysis*, considerando dessa maneira as diferentes

¹⁹ TODESCO, Carolina. **Estado e produção terceirizada de políticas de turismo para a Amazônia Legal: uma análise fundada nas dimensões da vida política**. São Paulo, USP, 2013. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. 2013.

dimensões da vida política: institucional, processual e material, e também a dimensão territorial.

Ao realizar o escrutínio dessas dimensões, a autora constatou a forte presença da terceirização no processo de elaboração de planos e estudos que compunham o Proecotur, fenômeno por ela denominado de “produção terceirizada de políticas públicas de turismo”.

Embora o estudo da autora supramencionada tenha inspirado o construto teórico-metodológico, assim como o recorte do próprio objeto da análise aqui proposta, é importante demarcar que esta pesquisa possui um viés analítico diverso daquele elaborado por Carolina Todesco, principalmente por tratar de um programa de turismo que foi de fato executado, pois o Proecotur não chegou a ser executado.

Este programa estava previsto para ser realizado em duas fases – a primeira de planejamento (2000-2002) e a segunda de investimento (2003-2006) – e, no entanto, conforme a autora, teve sua primeira fase estendida por 10 anos, o que impossibilitou sua continuidade. Desse modo, o Proecotur jamais saiu do planejamento para a real execução, ao passo que o PRODETUR/NE foi efetivamente implementado e executado, tendo influenciado inquestionavelmente os rumos do reordenamento territorial do litoral nordestino.

Carolina Todesco deu um passo pioneiro e importante para os estudos sobre a atividade do turismo no Brasil ao refletir sobre a forma como a terceirização é utilizada no processo de produção de políticas públicas para este setor. Nessa tese, contudo, pretende-se dar um passo além: através da apropriação da proposta de Todesco (2013) esta pesquisa pretende analisar as possíveis consequências da terceirização dos planos de turismo do PRODETUR/NE para o processo de produção do espaço da região Nordeste.

Contudo, é importante frisar que o processo de produção do espaço possui uma dimensão material e uma dimensão imaterial e, dessa forma, ao tratarmos nessa tese da relação entre a terceirização e o processo de produção do espaço, não pretendemos traçar uma linha direta entre a materialidade espacial decorrente do PRODETUR/NE (obras de infraestrutura, aeroportos, estradas, hotéis) e a terceirização, apontando, por exemplo, se essa ou aquela obra foram executadas de determinada forma em função da utilização de consultorias. Nosso objetivo liga-se muito mais à compreensão do processo geral de produção do espaço, refletindo de que maneira a terceirização pode influenciar esse processo.

1.3.1 A ação do Estado, as políticas públicas e a abordagem da Policy Analysis

Um panorama interessante sobre diversas mudanças ocorridas nas funções do Estado durante as fases de desenvolvimento do capitalismo nos é apresentado por Wanderley Messias da Costa em sua obra *Geografia Política e Geopolítica* (2013, p.261-270). De acordo com este autor, no contexto de surgimento do Estado – fase primitiva do capitalismo – suas funções giravam em torno de tarefas fundamentais para garantir a unidade nacional, a integridade territorial e a defesa dos princípios do livre-mercado em nível internacional. Posteriormente, com o advento do liberalismo e a ascensão da burguesia ao poder estatal, há a ampliação dos papéis do Estado, que passa a incorporar em suas tarefas os direitos do cidadão, a regulação e a mediação de conflitos, o uso da coerção “legitimada”, o aumento dos serviços públicos e a complementaridade no nível de determinadas atividades econômicas, além da garantia legal do direito à propriedade e à livre-iniciativa. Por fim, com a passagem da livre-concorrência para o estágio monopolista, há uma franca mudança na estrutura e função do Estado moderno, sobretudo no que diz respeito ao seu relacionamento com as atividades econômicas, pois o Estado passa a atuar como empreendedor relativamente autônomo, parceiro nos negócios privados ou até como instrumento dos grandes capitais, e além das atividades de planejamento global da economia, estende seus domínios aos planejamentos setoriais da vida nacional, tais como o regional, o urbano e o populacional.

Até a década de 1960, Paul Hirst e Grahame Thompson (2001) argumentam que o Estado ainda parecia ser a entidade social dominante, mantendo plena identificação com a sociedade, governando-a e dirigindo-a, tanto no mundo comunista quanto no mundo ocidental. Todavia, os autores elucidam que a noção de Estado mudaria com rapidez vertiginosa e que essa mudança estaria intimamente ligada às revoluções de 1989, no Leste Europeu, levando à ampla percepção de que os “Estados-nação estão perdendo sua capacidade de governabilidade e que os processos de nível nacional estão cedendo sua primazia aos globais.” (*Ibidem*, p.270).

Acompanhando a mudança de percepção relativa ao Estado, também se altera a compreensão acerca do território. Se antes falava-se no território como o lugar, por excelência, de domínio do Estado, agora a discussão se dá sob nova lógica: o território surge entrecortado por inúmeros poderes, fluxos diversos perpassam seus pontos e formam redes complexas que dialogam entre si; processos de territorialização,

desterritorialização e reterritorialização acontecem a todo momento e parecem desafiar a lógica e a fixidez das fronteiras estabelecidas.

É neste contexto que alguns autores passam a propor uma “teoria do fim”, pondo em xeque a continuidade do Estado-nação (Kenichi Ohmae, 1995) e supondo o fim dos territórios (Bertrand Badie, 1995).

Porém, a realidade nacional, como afirmara Octavio Ianni (2002, p.239), continua a ter vigência e os territórios continuam a se impor com toda a sua complexidade, segundo Rogério Haesbaert (2007) e Marcelo Lopes de Souza (2009), por exemplo. Não se trata, portanto, de discutir o fim do Estado e do território, mas de tentar entender de que forma eles se transformam em meio ao turbilhão de mudanças trazidas pela globalização e pela fase financeirizada do modo de produção capitalista.

Não se pode falar em consenso quando se trata da definição de processos sociais e com a globalização não é diferente: enquanto alguns autores imputam seu surgimento a épocas mais recentes, outros defendem que ela não constitui um processo novo. Amado Luiz Cervo (2007, p.3), por exemplo, argumenta que a globalização não representa fenômeno atual, apenas seu ritmo se tornou mais acelerado. Já Michael Hardt e Antonio Negri (2001, p.26) acentuam que, embora seja importante reconhecer os ciclos de expansão do desenvolvimento do capitalismo, isto não deve nos impedir de ver a ruptura da produção capitalista contemporânea e as relações globais de poder. Contudo, apesar das divergências, há certa concordância de parte dos estudiosos ao considerar a globalização como um produto da expansão cada vez mais crescente do capitalismo e da sociedade de consumo.

Faz-se mister lembrar também, que as mudanças impostas pela globalização vão além da esfera econômica. Assim, Rogério Haesbaert (2007, p.40) corrobora que a ideia de globalização, no fim do século XX, remete rapidamente a uma imagem de homogeneização, não somente econômica, mas também sociocultural e espacial. Por sua vez, esta homogeneização tenderia a uma dissolução das identidades locais e culminaria em um “espaço global despersonalizado”.

Para este autor, a ideia de homogeneização é falsa, pois se está em curso tal homogeneização, ela não atinge igualmente todos os segmentos socioespaciais, atuando de maneira seletiva, ou seja, “se há uma homogeneização pelo alto, do capital e da elite planetária, há também uma homogeneização da pobreza e da miséria” (HAESBAERT, 2007, p.40).

Milton Santos define a globalização como uma “fábrica de perversidades” que

alarga os piores conflitos e mazelas da sociedade atual. Para o autor, esta seria a real globalização, diferente daquela que nos fazem crer: a globalização como fábula, através da qual se difundem ideias como “aldeia global”, “encurtamento das distâncias”, “mundo ao alcance das mãos” (SANTOS, 2011, p.13).

Santos (2011, p.12) assevera ainda que, embora se insista na ideia da “morte do Estado”, o que se tem visto atualmente “é o seu fortalecimento para atender aos reclamos das finanças e de outros grandes interesses internacionais, em detrimento dos cuidados com as populações cuja vida se torna mais difícil”.

Reconhecer, pois, que o Estado sofreu mudanças severas em diversas de suas competências e, conseqüentemente, em sua capacidade de controlar os processos sociais, não significa dizer que o Estado deixou de existir ou que não ocupa mais o lugar central das ações de governabilidade²⁰.

Seguindo, pois, essa teia argumentativa, nesta análise o Estado é reconhecido como ator central, responsável principal pelas ações do processo de governabilidade e, portanto, principal decisor, planejador e executor do processo de produção de políticas públicas.

Neste momento, importa destacar as diferenças conceituais entre Estado e Governo, pois embora os dois sejam tomados frequentemente como sinônimos, há especificidades marcantes que ajudam a entender as funções e o lugar de cada um deles no funcionamento da sociedade.

Conforme Marta Assumpção Rodrigues (2010, p.17), o Estado moderno é constituído por um conjunto de instituições públicas que envolvem relações múltiplas com a sociedade num dado território. Nesse sentido, Christopher Ham e Michael Hill (1993) assinalam que o Estado pode ser definido tanto em relação às instituições que o formam quanto em relação às funções que estas instituições desempenham. As instituições do Estado, por sua vez, compreendem órgãos legislativos (incluindo assembleias parlamentares e instituições subordinadas voltadas à elaboração de leis), órgãos executivos (incluindo departamentos governamentais e ministérios) e órgãos jurídicos, responsáveis por obrigar o cumprimento da lei e aperfeiçoá-la. Além disso, para manter as instituições legislativas, executivas e judiciárias, e garantir a segurança

²⁰ De acordo com Rodrigues (2010, p.56), entende-se por governabilidade “a capacidade política que os governos têm para intermediar interesses e, efetivamente, governar. O incremento da governabilidade depende da legitimidade do governo perante a sociedade e da adequação das instituições políticas para a intermediação de seus interesses”.

externa e interna, o Estado conta com o aparato policial e as forças armadas.

Destarte, para Luiz Carlos Bresser-Pereira (1995, p.8), o aparelho do Estado é constituído pela elite governamental, pela burocracia e pela força militar e policial, porém, o Estado “é mais do que seu aparelho, porque inclui todo o sistema constitucional-legal que regula a população existente no território sob sua jurisdição”.

Já o Governo pode ser entendido como o conjunto de indivíduos que dirige os rumos da sociedade, ocupando posições na cúpula do Estado (RODRIGUES, 2010, p.19). Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (2010, p.533) corroboram nessa definição, mas acrescentam que:

Existe uma segunda acepção do termo Governo mais própria da realidade do Estado moderno, a qual não indica apenas o conjunto de pessoas que detêm o poder de Governo, mas o complexo dos órgãos que institucionalmente têm o exercício do poder. Neste sentido, o Governo constitui um aspecto do Estado. Na verdade, entre as instituições estatais que organizam a política da sociedade e que, em seu conjunto, constituem o que habitualmente é definido como regime político as que têm a missão de exprimir a orientação política do Estado são os órgãos do Governo.

Marta Assumpção Rodrigues (2010, p.20) cita Fábio Comparato²¹ para diferenciar os dois aspectos relativos ao governo: o aspecto gerencial (*government by policies*) e o aspecto legal (*government by law*). Enquanto *government by policies* diz respeito às atividades de planejamento que envolvem o levantamento de informações, o desenvolvimento de técnica provisional e a capacidade de formular objetivos e mobilizar forças e recursos, *government by law* delibera sobre as regras e rotinas que se aplicam à administração pública como um todo quanto à macro organização governamental.

Dessa forma, pode-se concluir que o Governo constitui um aparato importante do Estado e opera, tanto a partir do estabelecimento de diretrizes para a atuação do Estado, quanto a partir da execução dessas diretrizes.

A ênfase na ação dos governos passou a nortear, nos EUA, os estudos acadêmicos que dariam origem às Políticas Públicas como área de conhecimento. De acordo com Celina Souza (2006), diferentemente da tradição europeia de pesquisa na área, que centrava suas análises mais no papel do Estado e das instituições estatais, nos EUA essa disciplina acadêmica salta as etapas seguidas pela tradição

²¹ COMPARATO, F. K. **Para viver a Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

européia e passa direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. Ainda segundo a autora, a ciência política norte-americana percorreu três caminhos no que se refere ao estudo do mundo público: o primeiro focava no estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar os impulsos e desejos da natureza humana; o segundo via nas organizações locais a virtude cívica para promover o “bom” governo; e o terceiro foi o das Políticas Públicas como uma subárea da Ciência Política para compreender como e por que os governos optam por determinadas ações. Assim, a conjectura analítica que conduziu à constituição e à consolidação dos estudos sobre políticas públicas defende que, “em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006, p. 22).

Conforme Marta Assumpção Rodrigues (2010) e Celina Souza (2006), a definição mais conhecida sobre políticas públicas ainda hoje é aquela advinda da obra de Harold Lasswell²² que indaga sobre “quem ganha o quê, quando e como” no processo decisório do qual as políticas públicas são frutos. É Lasswell, inclusive, quem introduz a expressão *policy analysis*, ainda nos anos 1930, exprimindo o que seria a análise de políticas públicas, tentando conciliar a produção de conhecimento acadêmico com a produção empírica dos governos.

Celina Souza (2006) destaca que não existe uma única e nem melhor definição para o que seja política pública. Em realidade, diferentes autores propuseram diferentes definições de políticas públicas a partir da ênfase de determinado aspecto do jogo político, elaborando a partir daí modelos que pudessem analisar o processo decisório dos governos. A autora, cita ainda alguns exemplos dessas definições a partir de referências importantes da área:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegações, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (SOUZA, 2006, p. 24).

Contudo, embora haja diferentes definições do que sejam as políticas públicas, há um consenso entre pesquisadores da área de que essa diversidade de definições

²² LASSWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, 1936.

se deve às várias possibilidades de abordagem para a análise sobre o tema (RUA, 1997; SARAVIA, 2006; SOUZA, 2006).

Conforme a definição proposta por Enrique Saravia (2006), que conceitua política pública como um “fluxo de decisões públicas” que objetiva a manutenção do equilíbrio social ou a introdução de desequilíbrios destinados a modificar a realidade vigente:

...poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (*op. cit.*, p. 29)

Embora esta definição seja prática, não podemos nos esquecer, contudo, que o processo da política pública não constitui uma ordenação tranquila e linear na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado. Ao contrário, este se constitui num processo extremamente conflituoso, visto que é no momento da formulação das políticas que cada um dos atores envolvidos lutará para conquistar mais espaço e representatividade na arena pública.

Este processo conflituoso é resumidamente descrito por Maria das Graças Rua (1997, p.10): primeiramente uma demanda expressa aspirações quanto à solução de um problema, estas aspirações transformam-se em expectativas no momento de formulação das alternativas, por sua vez essas expectativas irão mobilizar os atores envolvidos na busca por seus interesses, visto que, durante o processo decisório, alguns deles podem levar vantagem enquanto outros podem se prejudicar (Figura 01).

Mas como identificar os atores envolvidos na formulação de uma política pública? A resposta para esta pergunta aponta para os interesses em jogo, ou seja, quem pode ganhar ou perder com tal política, quem tem seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações resultantes da política em questão.

Rua (1997), propõe a classificação dos atores em três grupos distintos: (1) atores públicos – políticos, burocratas, tecnocratas; (2) atores privados – empresários, que possuem imensa capacidade de influir no processo de formulação das políticas, graças à sua capacidade de afetar a economia; (3) outros atores – trabalhadores, servidores públicos, agentes internacionais e a mídia – que, de certa forma, são relativamente novos e constituem uma resultante da globalização.

Figura 01 – O conflituoso processo de formulação de políticas públicas.

Elaboração: MACÊDO, M.B. Fonte: RUA (1997).

O processo político se amplia na medida em que incorpora mais atores em sua arena decisória, sejam institucionalizados ou não, estejam ou não representados em grupos formais de interesse:

Mesmo sob as mais variadas formas organizacionais, com interesses os mais diversos e, portanto, com diferentes graus de poder, o processo político engloba tantos atores sociais quantos dele quiserem fazer parte, **ao menos onde existirem canais democráticos de manifestação de demandas**. (LOBATO, 2006, p.302 - grifos nossos).

A política pública em si resultará das relações estabelecidas entre os diversos atores, mas esta é apenas uma das etapas de todo o processo. O processo completo de elaboração de políticas públicas pode conter, conforme os autores consultados, até sete fases, linearmente distribuídas num modelo definido como *policy cycle*. Conforme este modelo, as políticas públicas são concebidas como um processo formado por um conjunto de estágios/etapas que objetivam atender às demandas e interesses sociais. Esses estágios consistem em sistemas complexos de decisões e ações tomadas por parte da autoridade governamental, consoante com a lei (RODRIGUES, 2010, p.47). No Quadro 01, a seguir, apresentam-se as diversas fases do *policy cycle* de acordo com a visão de diferentes autores.

Quadro 01 – Fases do *policy cycle* de acordo com diferentes autores

AUTOR	Nº de FASES	FASES DO CICLO
Heidemann (2014)	05	1. Montagem da Agenda 2. Formulação da política pública 3. Tomada de decisão política 4. Implementação 5. Avaliação
Rodrigues (2010)	06	1. Preparação da decisão política 2. Agenda <i>setting</i> 3. Formulação 4. Implementação 5. Monitoramento 6. Avaliação
Saravia (2006)	07	1. Agenda 2. Elaboração 3. Formulação 4. Implementação 5. Execução 6. Acompanhamento 7. Avaliação

Fonte: Heidemann (2014); Rodrigues (2010); Saravia (2006). Elaboração: MACÊDO, M.B.

Tomando como referência a proposta de Enrique Saravia (2006) temos as seguintes fases do ciclo de políticas públicas:

Agenda: diz respeito à inclusão de determinada necessidade na lista de prioridades do poder público. De forma simples, a inclusão de determinado fato social na agenda política ocorre a partir do momento em que determinado “estado de coisas” torna-se uma “questão pública” (*issue*), ou seja, adquire *status* de problema público (SARAVIA, 2006; RODRIGUES, 2010; HEIDEMANN, 2014; RUA, 1997). A montagem da agenda talvez seja o mais crítico dos estágios do *policy cycle*, pois conforme Francisco Heidemann (2014, p.38), o que acontece nesse estágio irá reverberar em todo o processo decisório, ou seja, o modo como determinado problema é reconhecido na fase da agenda irá determinar como ele será tratado pelos *policy makers*²³.

Elaboração: consiste na identificação e delimitação de um problema, atual ou potencial, na determinação das alternativas possíveis e na avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas, além do estabelecimento de prioridades.

Formulação: inclui a seleção da alternativa considerada mais convincente, seguida da declaração que explicita a decisão adotada, ou seja, é neste

²³ *Policy maker*, conforme o dicionário Collins da língua inglesa, faz referência aos atores envolvidos no processo de produção de políticas públicas. Uma tradução literal aponta para “aquele que faz a política”.

momento que a discussão foca o desenvolvimento das ações que foram escolhidas como aceitáveis e importantes para lidar com determinado problema. Assim, é neste momento que a questão se traduz por meio do desenho de um programa/política, com a definição de seus objetivos e marcos jurídico, administrativo e financeiro (SARAVIA, 2006; RODRIGUES, 2010).

Implementação: trata-se do momento de preparação para colocar em prática as ações do governo. Constitui-se assim pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Conforme Marta Assumpção Rodrigues (2010, p.51), é neste momento que se fazem as perguntas: Existem tempo e recursos suficientes para colocar as ações estabelecidas em prática? A relação causa-efeito/meios-fins é adequada? Os objetivos da política/programa estão claros? Há comunicação e coordenação perfeitas?

Execução: remete ao conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política, é pôr em prática efetiva a política, é a sua realização. Se nas etapas anteriores do processo a ênfase recai na identificação dos meios para atingir os objetivos, nesta etapa espera-se ver os resultados concretos da política pública.

Acompanhamento: é o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade, que tem como intento fornecer a informação necessária para incrementar eventuais correções a fim de assegurar a execução dos objetivos estabelecidos.

Avaliação: consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, sobretudo no que concerne aos efeitos obtidos e às consequências previstas e não previstas. Dessa forma, a avaliação deve oferecer subsídios que possibilitem mensurar em que medida as metas foram cumpridas, orientando a tomada de decisões sobre o futuro da política pública (RODRIGUES, 2010, p.52). Heidemann (2014, p.43) destaca que é fundamental à avaliação de políticas que ela possa efetivamente produzir mudanças nas políticas, pois “o propósito implícito da avaliação de uma política

é muda-la, caso se julgue necessário assim proceder depois da realização de uma revisão dela”.

Embora haja concordância para grande número de estudiosos quanto ao modelo do *policy cycle* resumir-se ao que ele é – um modelo –, o *policy cycle* nos ajuda a compreender o processo conflituoso da produção de políticas públicas a partir dos vários estágios que o compõem, desde a concepção inicial que leva à formação da agenda até a implementação e execução das políticas.

Este modelo constitui uma ferramenta teórico-metodológica bastante útil ao nos dar a possibilidade de relacionar a cada uma das fases do ciclo os atores que dela participam, visto que, como destaca Maria das Graças Rua (1997), em algumas etapas podemos ter uma miríade de atores envolvidos, enquanto em outras etapas temos maior seletividade e os atores envolvidos podem se resumir a grupos de especialistas que irão encaminhar questões já trabalhadas por outros atores em etapas anteriores.

Sem dúvida, a definição da agenda é uma das etapas mais conflituosas do processo de *policy making*, pois é nessa etapa que cada um dos atores e grupos de interesses lutará para que suas questões ocupem lugar privilegiado na pauta de problemas elegíveis como pertinentes pelo governo.

Importante destacar que há um processo até que determinada questão seja elegível como problema e passe a compor a pauta da agenda governamental. Diversas situações podem existir durante muito tempo gerando incômodo e insatisfação para determinados grupos de pessoas sem, contudo, mobilizar as autoridades governamentais a tomar uma decisão. Quando isto ocorre, trata-se, de acordo com Maria das Graças Rua (1997), de um “estado de coisas”, algo que embora incomode e prejudique muitos indivíduos, não chega a figurar como item na agenda governamental. Somente quando este estado de coisas ocupa a atenção das autoridades e se torna uma questão prioritária na agenda governamental é que se pode dizer que ele se tornou um “problema político”. Apenas depois de alcançar esse *status* é que determinada questão poderá gerar a busca por respostas e soluções que levarão ao possível desenvolvimento das outras etapas do ciclo até a execução da política pública.

Podemos citar como exemplo a questão das ciclofaixas e ciclovias em várias capitais do Brasil. Durante muito tempo um grupo de pessoas sentiu-se incomodado

com o fato de não haver espaços destinados ao fluxo de ciclistas. Só recentemente, porém, essa questão conseguiu se tornar relevante e foi alçada à categoria de problema público, entrando na agenda dos governos de várias capitais do país, que encaminharam soluções, criando-se, dessa forma, políticas públicas para isso, com a instalação de ciclovias e ciclofaixas e a elaboração de legislação atinente.

Francisco Heidemann (2014) sublinha a importância do modelo do *policy cycle* ao desdobrar em estágios o processo de *policy-making*, pondo em evidência as distintas tarefas conduzidas no processo de política públicas, ajudando a esclarecer os papéis interativos desempenhados pelos atores, instituições e ideias durante todo o processo. Assim, de acordo com essa visão, em alguns estágios, como na elaboração da agenda, praticamente todos os atores políticos poderiam se envolver, enquanto no estágio da formulação, apenas um subconjunto de atores estaria envolvido.

Contudo, apesar de fornecer um quadro de referência interessante à análise processual da política pública, é importante ter em mente que, na prática, os atores político-administrativos dificilmente se atêm a essa sequência, constituindo o que Klaus Frey (1997) chama de “tipo puro” idealizador do processo político. Assim, esta divisão em etapas funciona bem do ponto de vista teórico e ilustra o que seria o fluxo ideal do processo de políticas públicas. Na prática, porém, raramente se observa a sequência sugerida, embora geralmente as etapas mencionadas e suas fases constitutivas estejam presentes.

Por uma opção metodológica, nesta pesquisa será dado destaque às fases do ciclo que vão da definição da agenda à execução da política, pois não é nosso interesse particular tratar do acompanhamento e da avaliação no PRODETUR/NE, embora esses assuntos possam ser tangenciados em algum momento.

Quando se trata de examinar o jogo de interesses em voga, a ênfase da análise recai sobre as etapas que vão da definição da agenda à formulação da política pública, pois, sem dúvida, é neste momento que se dão os embates mais acirrados entre os diversos atores, quando estes expressam suas vontades e pressionam o Estado no sentido de obter a melhor barganha e garantir maiores benefícios. Já a implementação e a execução interessam a esta pesquisa na medida em que se deseja analisar de que maneira a política pública estudada incide sobre os usos estabelecidos no território.

Considerar os diferentes atores e suas representações de interesses se faz

pertinente para a correta compreensão do processo de políticas públicas, pois como destaca Lenaura Lobato (2006), o fato de demandas serem ou não consentidas não reside tão-somente na capacidade de o Estado exprimi-las ou cooptá-las, mas também “na capacidade que tenham os diferentes atores sociais de ganhar espaços, institucionais ou não, assim como conquistar outros atores, estejam ou não representados no aparelho estatal” (LOBATO, 2006, p. 305)

Contudo, ainda que consideremos os diversos atores envolvidos e a influência que eles exercem no processo de elaboração de políticas públicas, defendemos, na direção do que afirma Celina Souza (2006), que apesar de tornar a atividade de governar e de formular políticas públicas mais complexas, estes atores não inibem a capacidade das instituições governamentais de exercer seu papel, ou seja, governar a sociedade:

Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvam na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada. Visões menos ideologizadas defendem que, apesar da existência de limitações e constrangimentos, estes não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade, apesar de tornar a atividade de governar e de formular políticas públicas mais complexa (*Ibidem*, p. 27).

Debates sobre políticas públicas implicam, então, em responder à questão sobre o espaço que cabe aos governos em sua definição e implementação, pois o Estado, embora permeável a influências externas e internas, ainda possui uma “autonomia relativa” e um espaço próprio de atuação, constituindo, pois, um ator central no processo de elaboração e implementação de políticas públicas.

Destarte, a partir do momento em que tomamos consciência do papel exercido pelos entes públicos governamentais, resta-nos indagar como a ação do Estado, via planejamento e elaboração de políticas públicas, produz o espaço geográfico.

Dito isto, faz-se mister sublinhar que ao campo de estudos em Análise de Políticas Públicas (*Policy Analysis*) interessam, pelo menos, três dimensões que se inter-relacionam e compõem o *lócus* da relação entre Estado e sociedade: *polity* (as instituições políticas), *politics* (os processos políticos) e *policy* (os conteúdos da

política). De acordo com Klaus Frey (1999), *policy* diz respeito aos conteúdos concretos da política, ou seja, sua dimensão material; *politics*, por sua vez, constitui a dimensão processual, tendo em vista o frequentemente conflituoso processo político (o dito “jogo político”), onde se dá a imposição de objetivos aos conteúdos e as decisões de distribuição; e por fim, *polity* constitui a dimensão institucional e se refere à ordem do sistema político delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. Do processo dinâmico resultante da interação mútua entre essas três dimensões da vida política resultam as *policies*, que são as políticas públicas²⁴ em si.

O autor destaca que essa diferenciação teórica tem sido muito útil ao fornecer categorias proveitosas na estruturação de projetos de pesquisa de diversas áreas, embora seja necessário atentar para o fato de que na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente (FREY, 1997, p.217).

Assim, a *Policy Analysis* se diferencia ao ampliar a abrangência analítica superando os limites impostos por outras abordagens, que por vezes trabalham essas dimensões de maneira isolada, privilegiando uma em detrimento das outras. Dessa forma, esta abordagem facilitaria a identificação das instituições envolvidas, bem como das perspectivas estratégicas adotadas por elas, possibilitando melhor compreensão da complexidade relacional, cada vez mais interativa e dinâmica do sistema político-administrativo em ação, isto é, na elaboração e execução de políticas públicas.

A análise dessas três dimensões fornece, pois, o quadro que nos permite compreender de que forma os atores políticos entram em embate no jogo de poder (*politics*) por meio das instituições políticas (*polity*) levando à produção e execução de políticas públicas (*policies*).

Porém, como já argumentado anteriormente, o fruto de todo esse processo, as políticas públicas, irão incidir nos usos estabelecidos no território, influenciando de maneira direta e contundente o processo de produção do espaço. Dessa forma, a exemplo da proposta de Carolina Todesco (2013), nesta tese será incorporada às já conhecidas dimensões da vida política (*polity*, *politics* e *policy*) uma quarta dimensão, qual seja a dimensão territorial.

Enquanto as três dimensões já descritas permitem observar a complexidade do

²⁴ Neste texto, sempre que nos referirmos à área do conhecimento, utilizaremos “Políticas Públicas”, e quando nos referirmos às *policies*, utilizaremos “políticas públicas”.

Estado e de suas ações no jogo de interesses com outros atores, a dimensão territorial nos lembra que o território é a matriz espacial do Estado, seu espaço de autoafirmação, cumprindo um papel fundamental em sua constituição e consolidação (TODESCO, 2013, p. 114-115).

Assim, à medida que o território é fundamental na constituição do Estado, o Estado desenvolve, com base em seu território, suas ações, dentre as quais, as políticas públicas. Dessa maneira, toda política tem um impacto territorial, já que altera ou mantém os dados constitutivos do território (TODESCO, 2013).

Acreditamos que aí reside, pois, a contribuição da Geografia à área de conhecimento das Políticas Públicas: fornecer ferramentas teórico-conceituais que ajudem no entendimento de como as políticas públicas incidem no território, imprimindo mudanças espaciais em suas estruturas produtivas e socioeconômicas. Como assegura Angelo Serpa (2011, p.38), se há alguma especificidade do conhecimento geográfico relativa às políticas públicas, seguramente ela está na dimensão espacial que perpassa a temática, “fazendo pensar em questões como a distribuição espacial dos programas, planos e projetos no território nacional e as desigualdades regionais advindas da formulação e da implementação das políticas públicas no Brasil”.

Assim, seguindo a abordagem da *Policy Analysis* e reconhecendo o Estado como ator central do processo de produção de políticas públicas e, portanto, como um ator também central no processo de produção do espaço, nessa tese analisar-se-á de que forma a terceirização foi utilizada na elaboração dos planos (PDITS) desdobrados a partir da política pública de turismo (PRODETUR/NE), examinando-se as possíveis influências desse processo no direcionamento dos usos estabelecidos no território da região Nordeste e, portanto, no processo de produção do espaço daquela Região. Este caminho metodológico está esquematizado na Figura 02 (a seguir).

Ainda sobre o papel do Estado, é necessário deixar claro que reconhecer o Estado como ator central não significa não reconhecer a ação de outros importantes atores, pois, como nos lembra Maria das Graças Rua (1997) há uma miríade de outros atores que se dividem entre as esferas pública e privada (políticos, burocratas, trabalhadores, empresários, além de agentes internacionais) e cada um deles luta para obter a melhor vantagem possível no jogo político.

Figura 02 – Representação do caminho metodológico adotado na pesquisa.

Elaboração: Macêdo, M.B.

Porém, como ressalta Marta Assumpção Rodrigues, as políticas públicas possuem caráter público não só por envolver a produção de bens públicos ou pelo agregado social que o bem por elas produzido atinge, mas, sim, pelo simples fato de essas políticas serem mandatórias e impositivas, pois “é o Estado que detém o poder e a autoridade para fazer valer, para toda a população que vive num território delimitado, as políticas que se processam de diversos interesses, necessidades e demandas da sociedade” (RODRIGUES, 2010, p. 18).

Várias são as teorias que, no universo da Ciência Política, buscam explicar o papel do Estado na produção de políticas públicas, destacando-se o Pluralismo, a Teoria das Elites e o Marxismo.

Robert Dahl é considerado o principal expoente do Pluralismo. Em sua obra *Who Governs?*²⁵, de 1961, Dahl afirma que nas sociedades industrializadas ocidentais há uma ampla distribuição do poder entre os diferentes grupos da sociedade e nenhum grupo encontra-se destituído de poder para influenciar o processo de tomada de decisões, conseqüentemente, nenhum grupo é dominante (HAM, HILL, 1993, p.46). De acordo com Marta Assumpção Rodrigues (2010), na visão pluralista, o Estado não seria visto como manifestação de uma única fonte de autoridade, mas, sim, como resultado de uma pluralidade de manifestações advindas da sociedade organizada.

No caso da Teoria das Elites, um dos autores de referência é Charles Wright Mills, que retoma a obra de Harold Lasswell e substitui a ideia de “classe dominante” pela ideia de “elite de poder” (RODRIGUES, 2010, p.34).

²⁵ DAHL, R. A., *Who Governs?* New Haven: Yale University Press, 1961.

Em seu estudo²⁶ sobre os Estados Unidos, Wright Mills ressaltou a posição institucional como uma fonte de poder, insinuando que o sistema político norte-americano era dominado por uma elite de poder (elites burocráticas, militares, aristocráticas e empresarias) que ocuparia posições-chave no governo, em corporações empresariais e entre os militares, relacionando-se através da justaposição e da conexão entre os líderes dessas instituições, relação que originaria uma elite de poder relativamente coerente. O poder da elite pode se basear em vários tipos de recursos: a ocupação de cargos, riqueza, especialização e conhecimentos técnicos, etc (HAM, HILL, 1993, p.51).

De acordo com Eduardo Marques (1997, p.68), o Marxismo pretende ser uma teoria geral da sociedade, da economia e da política, tentando dar conta de uma teoria geral da história e de um modelo da economia sob o capitalismo. Christopher Ham e Michael Hill (1993) citam a obra de Ralph Miliband²⁷ como referência importante da Teoria Marxista. Em sua obra, Miliband argumenta que em sociedades onde o modo de produção capitalista é dominante (a exemplo das sociedades ocidentais industrializadas avançadas) tem-se a presença de duas grandes classes: a burguesia e o proletariado. Esta leitura, feita a partir da obra de Karl Marx, assevera que o Estado nada mais é do que um instrumento²⁸ para a dominação de classes agindo a favor da classe dominante – a burguesia.

No entanto, Christopher Ham e Michael Hill (1993) citam a crítica de Eric Nordlinger²⁹, para quem estes corpos teóricos (Pluralismo, Elitismo e Marxismo) lidariam com a questão da influência do Estado e dos fatores sociais na explicação do desenvolvimento de políticas públicas a partir de respostas situadas na sociedade e que, portanto, não se centrariam, de fato, na análise e importância do papel do Estado.

Desta forma, o pluralismo enfatiza as restrições impostas ao Estado por um amplo espectro de grupos e sustenta que a política pública é basicamente um reflexo das preferências destes grupos; o neopluralismo, ou elitismo, enfatiza o poder exercido por um reduzido número de interesses sociais bem organizados, e observa a habilidade dos grupos que defendem estes interesses para atingir seus objetivos; o marxismo indica a influência de interesses econômicos sobre a ação

²⁶ MILLS, C. W., **The Power Elite**. Oxford: Oxford Press, 1956.

²⁷ MILIBAND, R., **The State in Capitalist Society**. London: Weidenfeld & Nicholson, 1969.

²⁸ Consequentemente, a abordagem de Miliband ficou conhecida como Instrumentalismo.

²⁹ NORDLINGER, E. A., **On the Autonomy of the Democratic State**. Cambridge: Harvard University Press, Cambridge Mass, 1981.

política e vê o Estado como um importante meio de manutenção da dominação de classes sociais particulares (HAM, HILL, 1993, p.43-44).

Assim, Ham e Hill (1993), acreditam que adotar um enfoque mais eclético, que se vale da força de diferentes teorias, é mais útil que buscar uma teoria única do Estado.

Importante destacar ainda a existência de uma teoria de médio alcance (comparada as três grandes teorias citadas anteriormente – Marxismo, Pluralismo e Elitismo) que propõe pensar o Estado numa perspectiva que enfatiza a importância das instituições para o jogo político, corrente teórica essa que recebe o nome de Neo-institucionalismo (RODRIGUES, 2010; SOUZA, 2006; FREY, 2000; MARQUES, 1997).

Conforme Klaus Frey (2000), as instituições são produto de processos políticos de negociação prévia e espelham as relações de poder existentes podendo, dessa forma, repercutir decisivamente no processo político e em seus resultados materiais. Essa seria, então, a premissa básica do neo-institucionalismo que tem como tema os pressupostos político-institucionais dos processos de decisão política.

Foi a partir dos anos 1980, segundo Marta Assumpção Rodrigues (2010) que a atenção dos investigadores se deslocou em direção à forma pela qual as instituições influenciam o processo de produção de políticas públicas. Estudos sucessivos começaram a demonstrar que os resultados de políticas públicas não poderiam ser atribuídos exclusivamente às preferências dos cidadãos e nem somente às forças e aos atores sociais mais estruturais. Ainda de acordo a autora, embora os diversos estudos diferissem sobre quais seriam as instituições mais relevantes em cada caso, a maioria desses estudos concluía que “as instituições e os efeitos institucionais desestabilizam o campo de ação do modelo pluralista na medida em que, de fato, canalizam e orientam as decisões políticas” (RODRIGUES, 2010, p. 60).

Para o neo-institucionalismo, as instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores (SOUZA, 2006; RODRIGUES, 2010). As instituições formais são aquelas materializadas em edifícios, carimbos, diplomas legais e pessoas ocupando funções que as autorizam a falar pela organização; as instituições informais, por sua vez, são representadas por um conjunto de práticas que embora gerem “constrangimentos”, não existem sob um diploma legal, como por exemplo o clientelismo, o patrimonialismo, a corrupção e até mesmo o “jeitinho brasileiro” (RODRIGUES, *op. cit.*, p.61).

Para Rodrigues (2010), a importância do neo-institucionalismo para a análise de políticas públicas reside no fato de esta corrente pôr em evidência que não são só os indivíduos e grupos sociais que têm força para intervir no processo de elaboração de políticas públicas, mas também as próprias regras que regem as instituições possuem função importante e influenciam a formatação dessas políticas. Celina Souza (2006) corrobora nessa direção sublinhando que a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais – cerne da formulação de políticas públicas – é mediada por instituições políticas e econômicas que direcionam as políticas públicas para certo sentido e, dessa maneira, privilegiam alguns atores em detrimento de outros.

Marques (1997) também tece considerações argumentativas em prol da análise neo-institucionalista, mas faz uma ressalva importante, esclarecendo que o neo-institucionalismo pretende constituir-se numa teoria de médio porte, diferentemente do Marxismo, por exemplo. Para este autor, até se poderia dizer que o neo-institucionalismo constitui muito mais um “ferramental analítico”, um “lugar analítico e metodológico” para o qual tem migrado estudiosos de diversas áreas descontentes com enfoques analíticos estáticos e tradicionais.

1.3.2 O turismo sob uma ótica geográfica: a produção do espaço

O turismo é tido, na atualidade, como uma atividade poderosa na geração de lucros e divisas, sendo responsável por 9% do PIB mundial e por 6% das exportações mundiais (UNWTO, 2015a). Reconhecido como um dos setores econômicos de crescimento mais rápido do mundo, o turismo moderno está estreitamente ligado ao desenvolvimento e é tido como “*un moteur essentiel du progrès socioéconomique*”³⁰.

Os números do turismo impressionam num primeiro momento e figuram não somente no *site* e nas publicações da OMT³¹, mas também nos discursos ligados aos programas e políticas públicas de turismo difundidos e elaborados por diversos governos mundo afora. Talvez se desvencilhar da sedução provocada por esses números seja o primeiro passo para empreender uma análise geográfica acerca dessa atividade.

³⁰ UNWTO - United Nation World Tourism Organization. **Porquoi le tourisme?** Disponível em: <<http://www2.unwto.org/fr/content/pourquoi-le-tourisme>> Acesso em: 13 de agosto de 2015.

³¹ OMT – Organização Mundial do Turismo. Sigla em inglês: UNWTO – United Nation World Tourism Organization. Neste texto, a sigla OMT será utilizada quando se tratar de uma referência em português. Já quando se tratar de uma referência em inglês ou francês, será utilizada a sigla UNWTO.

Outro passo importante, sem dúvida, é a elucidação do conceito de turismo, tarefa aparentemente simples, se não se tratasse de um termo cujo uso arraigado nos discursos relacionados ao planejamento tem vulgarizado seu conteúdo e definição, gerando uma visão limitada do turismo e fazendo com que as atividades por ele promovidas “sejam justificadas apelando-se para aparências simples e grosseiras” (MOLINA; RODRIGUEZ, 2001, p.42).

De acordo com a UNWTO, o turismo é um fenômeno social, cultural e econômico que envolve o movimento de pessoas para lugares fora de seu ambiente habitual, seja por motivos pessoais, seja por motivos de negócios (UNWTO, 2015b). Ainda de acordo com as diretrizes estabelecidas por essa instituição, o ato de viajar não implica necessariamente a realização de atividade turística, já que o viajante é alguém que se desloca entre diferentes localizações geográficas por qualquer motivo, enquanto o visitante (categoria na qual se enquadram os turistas) é um tipo particular de viajante para quem o turismo é um subconjunto dentro do universo das viagens. Nesse sentido, enquanto o viajante se refere aquele que viaja independentemente da motivação, o visitante é alguém que faz uma viagem para um destino fora de seu ambiente habitual por menos de um ano e cujo objetivo principal da viagem não inclua o emprego remunerado no lugar visitado. Além disso, um visitante só é descrito como um turista se ele passa pelo menos uma noite no lugar visitado (UNITED NATIONS, 2010; UNWTO, 2015b).

Margarita Barreto (2003) corrobora nessa direção, destacando que a viagem é apenas uma parte da atividade turística, visto que há muitas viagens que não são de turismo, a exemplo das viagens de negócios, viagens de estudo ou viagens para visitar parentes em ocasiões especiais. Conforme a autora, embora em muitos círculos o turismo ainda seja visto simplesmente como uma “indústria de viagens de prazer”, o turismo é muito mais que isso e compõe uma complexa amálgama de fenômenos e relações que são originados pelo deslocamento de pessoas e sua permanência em vários destinos. Assim, o turismo se situa no cruzamento de dois elementos: um elemento dinâmico (a viagem) e um elemento estático (a estada).

Ainda segundo Margarita Barreto, em função da miríade de definições do conceito de turismo³², há uma diferenciação na forma como esse fenômeno é

³² Margarita Barreto (2003, p.9-13), de forma sintética, pontua diferentes definições de turismo a partir de diversos autores e escolas (berlinesa e polonesa) e conclui listando os três pontos comuns à maioria

estudado por diversas áreas do conhecimento: enquanto para as Ciências Sociais importa estudar o ato praticado pelos turistas, para outras áreas do conhecimento importa a compreensão das competências e habilidades ligadas à prestação de serviços aos turistas. No entanto, segundo a autora, para a melhor compreensão do turismo, talvez o melhor seja desmembrar o fenômeno turístico em suas partes utilizando-se conceitos mais precisos:

Respeitando a etimologia da palavra, *turismo* deveria designar um tipo específico de viagem, cujas características também deveriam respeitar a historicidade do conceito, adotando a expressão *sistema turístico* para designar a série de serviços antes mencionada. Dessa forma, o turismo passaria a ser entendido como uma prática social e o sistema turístico como uma série ordenada de serviços criados a partir de tal prática; as múltiplas relações que se estabelecem, na prática do turismo, com o sistema turístico e com os lugares visitados constituiriam o fenômeno turístico (BARRETTO, 2003, p.16).

Maria Aparecida Pontes Fonseca (2005) ressalta que o turismo é um conceito mais amplo do que o conceito de lazer, embora possa ser considerado como uma manifestação de lazer que se distingue das demais dada a sua complexidade, que inclui viagens com finalidades diversas e que implica no necessário deslocamento do indivíduo do seu lugar cotidiano.

Essa é, aliás, a posição defendida pela equipe de pesquisadores do MIT³³ que, em 1997, propôs a diferenciação entre lazer e turismo baseada, sobretudo, no fator deslocamento: enquanto as atividades de lazer não exigem necessariamente o ato de se deslocar, o turismo, por sua vez, não só está necessariamente ligado ao deslocamento como ao livre arbítrio dos indivíduos, ao contrário das viagens relacionadas aos negócios, que se dão num tempo restrito e contratual (CERIANI-SEBREGONDI *et al.*, 2008, p.8).

Eduardo Brito Henriques (1996, p.28-30) fornece elementos imprescindíveis a este debate ao ressaltar a importância de se explicar o turismo a partir do contexto histórico que o configura. Dessa forma, o turismo com as características formais e materiais que lhe são atribuídas atualmente encontra sua gênese na “legitimação dos

das definições por eles produzidas: o tempo de permanência, o caráter não lucrativo da visita e a procura de prazer por parte dos turistas.

³³ MIT (*Mobilités, Itinéraires et Tourismes*) é uma equipe de pesquisadores da Université Paris 7 - Denis Diderot, Institut de Géographie, fundada em 1993 em torno do objetivo de propor uma abordagem científica do turismo a partir das ferramentas teórico-metodológicas da Geografia. A equipe do MIT tem Rémy Knafo como um de seus pesquisadores mais conhecidos.

lazer” consequência da sociedade moderna, capitalista e industrial, na qual o espaço-tempo de trabalho foi individualizado e o tempo livre foi posto como necessidade e recompensa pelo esforço laboral com a institucionalização das férias.

Marc Boyer (2003) reforça essa assertiva ao argumentar que o anseio pelo turismo, assim como o desejo ao lazer, são frutos de uma produção e de um consumo de massa. Assim, a invenção do chamado turismo de massa tem seu lugar no século XX, inicialmente com a instauração das férias remuneradas nos anos 1930, seguida por sua intensificação nos anos 1970 com a disseminação dos meios de comunicação de massa, dos meios de transportes e das hospedagens econômicas, como o *camping* e as colônias de férias. Boyer também sublinha que o turismo é “um tipo de consumo” diferente dos demais, pois além de se realizar em outro local, não objetiva à satisfação de uma necessidade essencial do homem. De forma ilativa, Boyer descreve o turismo como um produto da evolução sociocultural, definindo-o como um

conjunto dos fenômenos resultantes da viagem e da estadia temporária de pessoas fora de seu domicílio, na medida em que este deslocamento satisfaz, no lazer, uma necessidade cultural da civilização industrial (BOYER, 2003, p.16).

Com base nos argumentos levantados neste breve debate conceitual, podem-se demarcar algumas características importantes que devem ser consideradas quanto a uma definição de turismo:

- o turismo é uma prática social e, portanto, historicamente situada;
- a prática do turismo inclui fatores sociais e econômicos;
- o turismo pode ser elencado como uma forma de lazer motivado pela busca de prazer fora do espaço-tempo habitual daqueles que o praticam;
- o turismo inclui um tempo mínimo de estada no local visitado;
- o turismo implica o necessário deslocamento de pessoas pelo espaço.

Para os fins desta análise, considerar-se-á, pois, o turismo como um fenômeno sociocultural com fortes desdobramentos econômicos, fruto da moderna sociedade capitalista industrial, que encontra sua motivação numa lógica orientada pelo lazer e que pressupõe uma estada mínima nos locais visitados e o necessário deslocamento de pessoas de seu local e de sua rotina habitual, o que implica numa ruptura espaço-temporal em relação ao cotidiano dos indivíduos que exercem essa prática.

Embora em todas as definições de turismo o deslocamento de pessoas pelo

espaço seja elencado como uma das características mais importantes, não se trata do simples deslocamento, pois a viagem é apenas parte de todo o processo, um meio para se atingir um fim³⁴. Em realidade, trata-se do próprio consumo do espaço, pois ainda que nenhum lugar seja “turístico em si mesmo” (BOYER, 2003, p.16), a evolução sociocultural levou à predileção de algumas características que tornam os lugares únicos e elegíveis nos desejos dos turistas.

É assim, pois, que as paisagens do globo são valorizadas pela moldura da singularidade e os lugares são dotados de um conjunto de fixos materializados em toda a infraestrutura de lazer, acesso e hospedagem que servem aos fluxos de turistas que se deslocam de seus locais cotidianos para consumir o espaço “único” dos “territórios turísticos”, processo este que produz espaço e reordena o território a partir de uma lógica regulada pelo lazer. É sob esta ótica que o turismo interessa para a Geografia: como fenômeno capaz de orientar a produção do espaço geográfico. Dessa forma, como destaca Rita de Cássia Ariza da Cruz (2007), a produção do espaço se torna ponto de partida e de chegada ao se empreender uma análise geográfica do turismo.

Refletir sobre a produção do espaço é, conforme Marcelo Lopes de Souza (2013, p.39), lembrar de alguma forma, que esta expressão é, hoje, indissociável da obra do filósofo francês Henri Lefebvre, sobretudo de seu livro “*La production de l'espace*” de 1981.

Segundo Marcelo Lopes de Souza (2013), Lefebvre sistematizou o *insight* acerca da importância cada vez maior da produção do espaço (e não somente no espaço) para a acumulação capitalista, demarcando inclusive, que a própria sobrevivência do capital dependeria crescentemente desse processo. O autor argumenta ainda que não existe uma única maneira de interpretar e enfocar a produção do espaço, pois várias são as possibilidades, desde uma visão estritamente “materialista” e economicista até uma visão que desafie o próprio contexto filosófico da obra lefebvriana. Deste modo, para Souza (2013, p.41), o termo “produção” pode se referir não apenas à produção de bens materiais, mas também à produção simbólica de relações e de poder e seria “suficientemente amplo e plástico para comportar essa multiplicidade de dimensões”.

³⁴ Segundo Cruz (2007), ao longo do tempo o conceito de turismo foi cada vez mais se aproximando do conceito de viagem, incorporando praticamente todos os tipos de viagem motivadas por diferentes razões e não necessariamente ligadas ao lazer (“turismo de negócios”, “turismo religiosos”, “turismo de saúde”), o que tornaria vago o próprio conceito de turismo e serviria para inflar as estatísticas das atividades relacionadas com a sua prática.

Para Paulo Roberto Godoy (2004), ao utilizar a expressão “produção do espaço”, Lefebvre estava se referindo ao espaço, *grosso modo*, como o lugar de reprodução e localização das relações capitalistas, incluindo aí todas as manifestações de conflitos e de contradições. Assim, para Lefebvre, a produção não seria definida somente pela produção material *stricto sensu*, mas seria também definida a partir das relações envolvidas no processo produtivo como um todo, bem como na produção de fatos e de acontecimentos históricos (GODOY, 2008).

Neil Smith (1988, p.123) entende a concepção de produção do espaço como um salto teórico que permite demonstrar a unidade do espaço e da sociedade, destacando que a consideração do espaço geográfico como um produto social diz respeito não somente à produção física direta do espaço, mas também à produção do significado, dos conceitos e da consciência do espaço que são inerentes à sua produção física.

Dessa forma, pode-se concluir que o espaço possui, ao mesmo tempo, uma dimensão material e uma dimensão imaterial, aspecto reconhecido por Milton Santos em sua teoria sobre o espaço geográfico, na qual o espaço seria formado não só pelas coisas e objetos geográficos naturais e artificiais, mas pelo conjunto desses objetos somado à sociedade (SANTOS, 2014). A distribuição de um conjunto de objetos sobre determinado território nos revelaria a sua configuração geográfica ou espacial, e o modo como esses objetos se apresentam para nossos olhos em sua dimensão visível, constituiria a paisagem. Por sua vez, os processos sociais poderiam ser lidos como a vida que anima esses objetos.

Para Santos, o espaço é social, pois “a História não se escreve fora do espaço e não há sociedade a-espacial” (SANTOS, 1979, p.10). Assim, o autor propõe a categoria de Formação Sócio Espacial para se referir à evolução diferencial das sociedades, que seria explicada a partir da produção, conceito no qual se inscreve o trabalho do homem para transformar o espaço no qual habita.

O espaço, “matéria trabalhada por excelência” (SANTOS, 1979, p.18), “soma dos resultados da ação humana” (SANTOS, 2012, p.29) e “produto social em permanente processo de transformação” (SANTOS, 2014, p.67) seria compreendido por meio de categorias gerais e inseparáveis: a forma, a função, a estrutura e o processo.

Em momento posterior de sua elaboração teórica, Milton Santos propôs pensar o espaço como sendo formado por “um conjunto indissociável de sistemas de objetos

e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá.” (SANTOS, 2009, p.63).

Os objetos são resultado da transformação da natureza pelo trabalho humano intermediado pelas técnicas: se no início tudo eram coisas, na atualidade, de forma crescente, todas as coisas, inclusive as “dádivas da natureza”, quando utilizadas pelos homens visando determinado fim se convertem em objetos. Dessa maneira, toda criação de objetos responde a condições sociais e técnicas do momento histórico em que se processa. Dada a aceleração técnica da atualidade, temos uma natureza cada vez mais transmutada num sistema de objetos e não mais de coisas. Para a Geografia, os objetos são a combinação de toda a herança da história natural e de todo o resultado da ação humana que se objetivou (SANTOS, 2009, p.63,65,72).

As ações, por sua vez, podem ser descritas como processos dotados de finalidade e regulados por um sistema de normas. No mundo atual, em que opera a lógica da globalização, presencia-se com cada vez mais frequência ações que são alheias aos territórios e às necessidades de seus habitantes. Por isso, é necessário considerar diferentes escalas de análise, pois ações que se realizam em dado lugar podem estar ligadas a uma lógica internacional que obedece a sistemas de normas externos ao lugar em que se processam. As ações são próprias do homem, pois só os homens possuem objetivo e propósito e, portanto, as ações resultam de necessidades, naturais ou criadas, e são essas necessidades que guiam o agir dos homens e levam a funções que, irremediavelmente, desembocam nos objetos (formas geográficas) (SANTOS, 2009, p.78,80,82,83).

Sistemas de objetos e sistemas de ações interagem de maneira indissociável: enquanto os sistemas de objetos influenciam na forma como se dão as ações, o sistema de ações implica na criação de objetos novos ou acontece sobre objetos preexistentes e é por meio desse processo que o espaço encontra sua dinâmica e se transforma (SANTOS, 2009).

Assim sendo, o processo de produção do espaço envolve as inúmeras ações planejadas pelos seres humanos que, através da técnica, modificam a natureza, transformando-a ao longo do tempo e dotando o território de uma diversidade de objetos que, por sua vez, serão utilizados, transformados e até descartados de acordo com as funções que lhe serão impostas a cada momento.

Sendo o espaço “a acumulação desigual de tempos” (SANTOS, 2012, p.9), em seu processo de produção imbricam-se formas, funções e processos que se

sobrepõem numa estrutura perpassada por contradições, revelando a luta dos diferentes atores envolvidos em cada tempo histórico.

Dessa forma, nada há de neutro ou homogêneo no processo de produção do espaço, ao contrário, este processo se faz de modo conflituoso, pois o ato de produção do espaço, que é o próprio ato de produção da vida, também pressupõe um modo de apropriação (CARLOS, 2011).

Assim, os diferentes atores (Estado, grupos e empresas, instituições, sociedade) estão a todo momento se apropriando do espaço e produzindo-o de acordo com seus interesses numa estrutura que é condicionada pelo modo de produção vigente. Santos reconhece, contudo, que nesse processo, nem todos os atores conseguem se colocar da mesma maneira, visto que há atores capazes de orientar a lógica da produção, como o Estado e o mercado. No momento atual, segundo o autor, o Estado tem se fortalecido para atender aos interesses e demandas das finanças e dos grandes grupos capitalistas (SANTOS, 2011).

Além de conflituoso e contraditório, esse processo é também fragmentário, pois nem todas as atividades podem ser desenvolvidas em todos os lugares e, assim, há uma reafirmação constante das particularidades de cada lugar do globo, produzindo um verdadeiro mosaico espacial marcado por diferentes paisagens.

O turismo concorre com tantas outras práticas humanas no processo de produção do espaço e, conforme Rita de Cássia Ariza da Cruz (2001), é a única atividade que consome elementarmente espaço. Por meio do processo de consumo do espaço são gestados os “territórios turísticos”, que podem ser definidos a partir do conjunto de “objetos turísticos” e “objetos-suporte”³⁵ somados à presença do turista e também aos outros tipos de relações ditadas pela cotidianidade daqueles que são residentes do lugar e para quem este não é regulado pela efemeridade do uso turístico (CRUZ, 2003).

Destarte, pode-se concluir que o “território turístico” é produzido a partir dos usos e da valorização que a sociedade imprime ao espaço a cada época histórica e, desse modo, expressões como “vocação natural para o turismo” perdem sentido quando analisadas sob essa ótica, pois, as paisagens turísticas só existem em relação à

³⁵ De acordo com Cruz (2003), os objetos turísticos seriam representados pelos meios de hospedagem, equipamentos de restauração e de prestação de serviço, bem como a infraestrutura de lazer, enquanto os objetos-suporte são aqueles que têm como função principal dar suporte ao uso de dado espaço, como é o caso do saneamento básico, energia elétrica e infraestrutura viária.

sociedade e não como um dado natural *a priori* (LUCHIARI,1998). O que se tem *a priori* é que todos os lugares podem ser considerados como potencialmente turísticos, pois as paisagens valorizadas no futuro podem não ser as mesmas valorizadas atualmente, assim como diversas paisagens valorizadas atualmente não o eram no passado.

De acordo com Milton Santos (2012), na atualidade, o espaço acabou por se converter numa gama de especulações de ordem econômica, ideológica e política, processo este que é fruto da divisão territorial do trabalho ligado ao sistema capitalista, em que cada fração do território é marcada por uma potencialidade cuja definição só pode ser explicada *a posteriori*. Nesse sentido, difunde-se a ideia de um “*marketing dos lugares*”, que ressalta a utilização seletiva e fragmentada de parcelas específicas do território num “exercício de controle parcial de certos pontos por lógicas que se interessam apenas por aspectos particularizados” (SANTOS; SILVEIRA, 2011, p.263).

O resultado desse processo seria a “especialização produtiva” do território, em que, a cada momento, determinadas áreas constituiriam os espaços de eleição global para certos produtos e atividades:

Desse ponto de vista, cada lugar, como cada região, deve ser considerado como um verdadeiro tecido no qual as condições locais de infraestrutura, recursos humanos, fiscalidade, organização sindical, força reivindicatória, afastam ou atraem atividades em dado momento (SANTOS; SILVEIRA, 2011, p.267).

Tomando, pois, como referência o quadro teórico fornecido por Santos (SANTOS, 1979, 1996, 2011, 2014; SANTOS; SILVEIRA, 2011), neste trabalho o turismo será considerado como um fator, entre tantos outros, responsável pela produção do espaço, na medida em que mobiliza um fluxo considerável de pessoas e capitais, alterando a face dos lugares por meio da instalação de inúmeros objetos (hotéis, estradas, infraestrutura de lazer, aeroportos, agências de viagens) que são comandados por ações reguladas pela lógica da acumulação capitalista.

Sendo o turismo “a única prática social que consome elementarmente espaço”, a proposta de uma “Geografia do Turismo”, além de se ocupar de uma abordagem científica do turismo pela ciência geográfica, deve se ater à análise da “dimensão socioespacial da prática social do turismo” (CRUZ, 2003, p.v).

Todavia, para apreender o desenvolvimento da atividade turística no Nordeste é necessário transpor a escala regional e compreender que essa questão se insere

numa lógica maior, pois como ressalta Cruz (2006, p.338): “tornar-se um destino turístico nacional e internacionalmente conhecido é resultado de um feixe de ações e relações, fatores endógenos e exógenos cujo comando, no mais das vezes, não pertence ao lugar receptor”.

Ao observar essas diferentes escalas, o desenvolvimento do turismo no Nordeste, sobretudo com o PRODETUR/NE, aparece como parte de um contexto mais amplo, revelando processos e dimensões de uma totalidade que encontra sua explicação para além daquela região.

Imbricado num complexo jogo de relações sociais, econômicas e culturais, o turismo ocupa hoje um lugar importante na esteira de fatores que tem corroborado na produção do espaço nordestino. Basta pensar nas dezenas de cidades litorâneas que foram apropriadas nesse processo, recebendo equipamentos e toda a infraestrutura básica necessária ao desenvolvimento da atividade turística: aeroportos foram reformados, estradas foram abertas, saneamento básico foi implantado e seguindo-se a isso, grandes grupos hoteleiros internacionais lançaram sobre o litoral nordestino uma malha de *resorts* e grandes hotéis orientados por uma lógica de apropriação do território pelo turismo e para o turismo.

A ação do Estado foi e continua sendo significativa nesse processo, pois é o Estado, sem dúvidas, o grande responsável pela implantação da infraestrutura básica que, somada aos atrativos dos “lugares turísticos”, dotará o território dos objetos geográficos necessários à prática do turismo. Contudo, apesar de hegemônico, o Estado não constitui o único ator, pois temos nesse jogo os empreendedores e empresários do setor, as instituições financeiras, os turistas e também as populações locais, além das empresas de consultoria que, neste caso, participam ativamente no planejamento da atividade turística.

Assim, para desvendar e entender a participação do turismo no processo complexo e conflituoso de produção do espaço faz-se necessário apreender a natureza do turismo e de todo o jogo de relações no qual ele está inserido, pois “é o mundo que explica o turismo e não o contrário” (CRUZ, 2007, p. 11), ainda que o turismo nos permita, cada vez mais, apreender e compreender processos gerais constitutivos do atual momento histórico.

Esta é, pois, a base teórica que dá sustentação a esta pesquisa, pautando-se no diálogo entre a Geografia e outras áreas do conhecimento, e entendendo o turismo como fator importante na produção do espaço Nordestino, levando em consideração

a atuação do Estado como ator central do processo de produção de políticas públicas.

Quanto aos procedimentos operacionais adotados nesta tese, eles se desenvolveram assentados em dois pilares fundamentais: a construção de uma base bibliográfica consistente e a realização de trabalhos de campo.

A construção da base bibliográfica foi desenvolvida a partir da pesquisa em bibliotecas de diversas universidades e também em órgãos públicos relacionados ao recorte escolhido e consistiu em duas linhas principais de ação:

- 1) Levantamento bibliográfico relativo à base teórica que dá sustentação à pesquisa, incluindo, portanto, leituras referentes à Estado, políticas públicas, processo de descentralização do poder público, instituições públicas, políticas territoriais para o Nordeste, terceirização, produção do espaço, ordenamento do território, planejamento e turismo.
- 2) Levantamento bibliográfico dos trabalhos acadêmicos relacionados à temática do PRODETUR/NE e aos seus desdobramentos nos nove estados que compõem a Região Nordeste. Assim, pôde-se apreender as ações do Programa tanto a nível regional como local.

Quanto ao segundo pilar operacional – realização de trabalhos de campo – ele se realizou em três momentos. O primeiro deles foi dedicado à realização de uma extensa entrevista com o diretor executivo do PRODETUR/NE II junto ao Banco do Nordeste, no dia 24 de julho de 2014.

No segundo momento ocorreu a aproximação das empresas de consultoria diretamente envolvidas na elaboração de planos no âmbito do PRODETUR/NE. Dessa forma foram entrevistados representantes técnicos dessas empresas no período de 21 de outubro a 02 de dezembro de 2014.

No terceiro momento, o foco recaiu sobre atores ligados a instituições preponderantes para o universo da pesquisa, notadamente os Órgãos Oficiais de Turismo de cada estado nordestino. Nesse sentido, realizou-se trabalho de campo que durou dois meses (de 17 de março a 19 de maio de 2015), percorrendo os nove estados da região Nordeste para entrevistar técnicos e gestores que trabalharam nas Unidades Executoras Estaduais do PRODETUR/NE. Além disso também foram entrevistados alguns técnicos que trabalham atualmente nas unidades de gestão do PRODETUR Nacional situadas nos respectivos órgãos de turismo de cada estado.

Com o intuito de preservar os entrevistados, não será atribuída no corpo do texto a autoria nos trechos de entrevistas transcritos e citados. A lista completa contendo

os nomes e a função desempenhada por todos os entrevistados no âmbito do PRODETUR/NE encontra-se disponível no Apêndice C.

Essa tese é composta por outros quatro capítulos, além deste capítulo introdutório e das Considerações Finais. No Capítulo 2 trilhamos o percurso histórico à procura de pistas que nos permitissem **entender a terceirização nas políticas públicas no Brasil**, destacando os principais eventos relacionados ao assunto e contextualizando-os à luz do aparato legal vigente.

No Capítulo 3 analisamos o PRODETUR/NE como **política de turismo para o Nordeste do Brasil**, momento no qual examinamos a inserção do turismo como pauta importante nas agendas governamentais nacional e regional e exploramos os principais desdobramentos daquele Programa para a Região Nordeste.

O Capítulo 4 se atém à **análise dos atores no jogo político no contexto do PRODETUR/NE**, momento no qual enfatizamos a análise da *politics*, ressaltando os principais atores envolvidos no processo de execução do Programa.

O Capítulo 5 ilumina a questão da **terceirização na política pública de turismo a partir da ação conjunta do Estado e das empresas de consultoria**, avaliando de que maneira esse *modus operandi* de se realizar a política pública pode incidir sobre o processo de produção do espaço.

2 – A TERCEIRIZAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

“...somente a totalidade dos eventos permite entender um evento individual” (Milton Santos, 1996, p.163).

Em sua obra *A Natureza do Espaço*, Milton Santos dedica-se, no decorrer de alguns capítulos, a tecer considerações acerca da categoria *evento* e de sua relação com o tempo e com o espaço geográfico. O autor defende a construção de uma “teoria geográfica dos eventos” (SANTOS, 2009, p. 144) e constata, em tom crítico, que “continua faltando em geografia humana, a referência explícita ao evento, como uma categoria de análise.” (SANTOS, 2009, p. 146).

Em outro momento de sua produção intelectual, o autor chegou a elencar a categoria *evento* como sua “contribuição pessoal mais importante”, sublinhando que essa categoria traz a possibilidade de solucionar uma série de problemas de método, pois permite “unir o mundo ao lugar; a História que se faz e a História já feita; o futuro e o passado que aparece como presente”, concluindo, por fim, que “o evento aparece como essa grande chave para unir as noções de tempo e espaço” (SANTOS, 1999, p. 15).

Milton Santos define evento como “uma manifestação corpórea do tempo histórico, algo como se a flecha do tempo apontasse e pousasse num ponto dado da superfície terrestre, povoando-o com um novo acontecer” (SANTOS, 2009, p. 196).

De acordo com o autor, embora o evento possua um caráter individual, dado o seu acontecer sempre novo e único, ele nunca se dá de maneira isolada, ao contrário, os eventos ocorrem em “conjuntos sistêmicos”, verdadeiras “situações”. Dessa forma, determinado conjunto de eventos, com ordem e duração diferentes, se superpõem em seu acontecer conjunto e este conjunto de eventos acaba por se tornar, também, um evento, do qual “os eventos singulares que o formam são elementos” (SANTOS, 2009, p. 149; 154).

Ainda segundo o autor, os eventos trazem mudanças onde se instalam e transformam os objetos, conferindo-lhes novas características. Dessa forma, podemos concluir que, num dado recorte espacial-temporal temos um determinado tipo de situação, desenhada pelos eventos que ali estão ocorrendo, até que um novo conjunto de eventos se instala e muda a configuração existente, instalando-se ali um novo tipo de situação.

Ancorando-se nesta base teórica, neste capítulo, pretendemos construir uma reflexão sobre o conjunto de eventos que possibilitaram o alargamento da utilização de consultorias no serviço público brasileiro, mais especificamente, na elaboração de planos e projetos ligados às políticas públicas de turismo.

É importante ressaltar, contudo, que esse processo toma corpo a partir da ampliação do contexto da terceirização na administração pública no Brasil que, por sua vez, está ligado a eventos comandados por distintas escalas de forças operantes³⁶. Nesse sentido, optamos por demarcar alguns eventos que, compreendemos, constituíram marcos importantes para a compreensão do processo de terceirização no setor público brasileiro. Dessa forma, o foco recai sobre o período que vai do final dos anos 1980 até meados dos anos 1990, quando se dá o redesenho do papel do Estado no Brasil e uma significativa abertura do país aos mercados internacionais.

2.1. Os eventos dos anos 1990: comandos distintos, objetivos comuns

Iniciemos tratando de um evento amplamente debatido e discutido por diferentes campos disciplinares. Em novembro de 1989, reuniram-se em Washington – E.U.A, funcionários do governo americano e dos organismos internacionais ali sediados, dentre os quais pode-se citar o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), além de diversos economistas representantes dos países latino americanos. Esse encontro, trazia como tema uma indagação – *“Latin American Adjustment: How Much has Happened?”*³⁷ – muito reveladora, aliás, de seu objetivo: avaliar as reformas econômicas empreendidas nos países da América Latina até aquele momento. As conclusões resultantes desse

³⁶ De acordo com Milton Santos, a escala se aplica aos eventos segundo duas acepções: “A primeira é a escala da “origem” das variáveis envolvidas na produção do evento. A segunda é a escala do seu impacto, de sua realização. [...] No primeiro caso, temos a escala das forças operantes e no segundo temos a área de ocorrência” (SANTOS, 2009, p. 152). Ao se referir à escala das forças operantes, Milton Santos sublinha que devemos levar em conta o lugar geográfico ou econômico ou político de onde partem as variáveis, visto que, eventos mundiais, por exemplo, se originam em fontes que possuem poder suficiente para emanar ações capazes de se propagar nesta escala (empresa multinacional, banco transnacional, Banco Mundial, FMI, etc.). Raramente ouviremos falar de um evento mundial que se originou a partir das ações do governador de determinado estado ou do prefeito de um município. Assim, “a escala de origem do evento tem a ver com a força do seu emissor” (SANTOS, 2009, p. 153).

³⁷ Ajustes na América Latina: Quanta Coisa Aconteceu? (tradução própria). As ideias do Consenso de Washington estão reunidas no livro, organizado pelo economista John Williamson. WILLIAMSON, J. **Latin American Adjustment: How Much has Happened?** Institute for International Economics. XV, 1990, 445p.

encontro ficaram conhecidas, posteriormente, como “*Consenso de Washington*” (BATISTA, 1994, p. 5).

De acordo com Paulo Nogueira Batista (1994, p. 5 a 6), embora esse encontro possuísse formato acadêmico e caráter não deliberativo, sua importância consistiu em dois aspectos: 1) propiciou que diversas entidades, com papel importante nessas reformas, pudessem coordenar suas ações; 2) conseguiu reunir, num conjunto integrado, elementos e ideias³⁸ antes espalhados e oriundos de fontes diversas (governo americano e suas agências, FMI e Banco Mundial).

Assim, conforme o autor citado, o evento acabou por se revestir de importância simbólica maior que a de muitas reuniões oficiais na instância dos foros multilaterais regionais, ratificando “a proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha insistentemente recomendando, por meio das referidas entidades, como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral” (BATISTA, 1994, p. 6).

A mensagem transmitida pelo Consenso de Washington levava a crer que os problemas enfrentados pelos países latino-americanos, naquele período, não tinham a ver com crises ou questões externas – como a alta dos preços do petróleo, a alta das taxas internacionais de juros, a deterioração dos termos de intercâmbio – mas encerravam seus motivos, exclusivamente, em fatores internos.

Dessa forma, segundo o diagnóstico do Consenso de Washington, a crise latino-americana tinha sua origem na indisciplina fiscal (populismo econômico) e no estatismo (protecionismo nacionalista). Em momento algum, porém, o consenso de Washington toca na sensível questão da dívida externa ou, mais amplamente, na dívida pública, sugerindo que seria suficiente a estabilização da economia, com sua liberalização e privatização, receita que conduziria os países à retomada do desenvolvimento. (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 6).

Contudo, há de se destacar que a ideia central, que punha todo esse motor discursivo em movimento, era a de que a grave crise econômica pela qual passavam os países latino-americanos tratava-se de uma clara decorrência da falência do Estado, que passou a ser questionado, até mesmo, em suas funções elementares:

³⁸ O autor destaca que as ideias trazidas no Consenso de Washington não eram novas, inclusive, o ideário neoliberal já havia sido apresentado anteriormente pela entidade patrocinadora da reunião de Washington - o *Institute for International Economics* - numa publicação intitulada *Towards Economic Growth in Latin America* (BATISTA, 1994, p. 6).

Passou-se a admitir abertamente e sem nuances a tese da falência do Estado, visto como incapaz de formular política macroeconômica, e à conveniência de se transferir essa grave responsabilidade a organismos internacionais, tidos por definição como agentes independentes e desinteressados aos quais tínhamos o direito de recorrer como sócios. Não se discutia mais apenas, por conseguinte, se o Estado devia ou podia ser empresário. Se podia, ou devia, monopolizar atividades estratégicas. Passou-se simplesmente a admitir como premissa que o Estado não estaria mais em condições de exercer um atributo essencial da soberania, o de fazer política monetária e fiscal (BATISTA, 1994, p. 9).

Nesse contexto, a inflação ganha o *status* de “mal supremo”, principal problema a ser combatido, mesmo que às custas do emprego, do salário, do desenvolvimento e até da renúncia à autonomia nacional. Num jogo em que o político acaba subordinado ao econômico, a modernização da América Latina deveria se realizar, portanto, prioritariamente por um processo de reformas econômicas no qual a democracia se constituía apenas em mais um produto do neoliberalismo econômico, e não num meio para se alcançar o desenvolvimento econômico e social. Assim, consoante Carlos Lopes, os puristas do Consenso de Washington insistiam na importância da estabilização das taxas de câmbio em tempos de crise, priorizando medidas recessivas como cortes severos no orçamento público e aumento dos impostos e taxas de juro (LOPES, 2011, p.5).

As reformas propostas pelo Consenso de Washington dedicavam-se a 10 áreas: (1) disciplina fiscal visando eliminar o *déficit* público; (2) priorização dos gastos públicos em saúde e educação e diminuição de subsídios; (3) reforma tributária, com aumento dos impostos se isso fosse inevitável; (4) liberalização financeira com taxas de juros determinadas pelo mercado; (5) regime cambial também determinado pelo mercado; (6) liberalização comercial e orientação do comércio para o exterior; (7) investimento direto estrangeiro sem restrições; (8) privatização de empresas públicas; (9) desregulação das atividades econômicas; e (10) o direito de propriedade intelectual deveria ser tornado mais seguro (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 6).

Nas 10 áreas às quais se dedicou, as propostas do Consenso de Washington confluíram para dois objetivos básicos: de um lado, a drástica redução do Estado e a deterioração do conceito de Nação; de outro, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco; finalidades ancoradas em um único princípio: “o da soberania absoluta do mercado auto regulável nas relações econômicas tanto internas quanto externas” (BATISTA, 1994, p. 18).

Nesse cenário que alinha enaltecimento da liberalização para o mercado internacional, de um lado, e apregoa a falência da capacidade do Estado, de outro, é que teremos, em março de 1990, a posse de Fernando Collor de Mello como presidente do Brasil, que como nos lembra Frederico Lustosa da Costa (2008, p. 860), foi o “primeiro governo civil eleito pelo voto direto, nos últimos 30 anos, de um século de vida republicana”.

Ao ascender ao governo, Collor pôs em prática diversas ações para dar cabo de seus propósitos reformadores, dentre as quais a criação de uma nova moeda, o congelamento da poupança popular, a taxação de haveres financeiros e o redesenho da máquina de governo. Foram muitas mudanças em um curtíssimo período de tempo: “Em menos de 24 horas, [Collor] editou 23 medidas provisórias, sete decretos e 72 atos de nomeação, aos quais se seguiram inúmeras portarias ministeriais e instruções normativas autárquicas” (COSTA, 2008, p. 860).

Collor seguiu de perto as diretrizes neoliberais do Consenso de Washington, encampando a todas sem a mínima restrição (BATISTA, 1994, p. 6 a 7; GENNARI, 2001, p. 34 a 35), fato revelado, inclusive, nas propostas arroladas no Plano Brasil Novo, popularizado como Plano Collor.

Anunciado no dia 16 de março de 1990, um dia após a posse do novo presidente, o Plano Collor – embora tenha ficado marcado na memória da maioria da população pelo bloqueio das aplicações financeiras – incluía um amplo leque de medidas em áreas diversas, como política de rendas, finanças públicas, reforma do Estado, política cambial, comércio exterior (CARVALHO, 2006, p. 103). Nessa direção, Marcus Faro de Castro e Maria Izabel Carvalho (2002, p. 120) argumentam que o Plano Collor tinha um caráter extremamente abrangente e intervencionista, contemplando medidas que iam da estabilização monetária, passando por ações relativas à regulamentação da economia, chegando até à privatização de empresas estatais, venda de imóveis da União, reforma administrativa, extinção de órgãos federais e um Plano Nacional de Desestatização, entre outras.

As reformas implementadas por Collor trariam, assim, impactos que se prolongariam para além de seu mandato e, para entender a dimensão desses impactos, é importante frisar três pontos sobre os quais essas reformas incidiram de maneira decisiva: (1) privatização de empresas públicas, (2) liberalização comercial e (3) reforma administrativa do Estado.

Conforme Castro e Carvalho (2002, p. 120), já no governo do presidente

Figueiredo (1979-1985), haviam sido pensadas iniciativas modestas visando a privatização de empresas públicas. Collor, no entanto, implementou um programa de privatização muito mais ambicioso, visando a redução do *déficit* público, o aumento da eficiência dos serviços públicos, a democratização do capital e a modernização e competitividade da economia.

No que tange à liberalização comercial, Adilson Gennari (2001, p. 38) sublinha que, no Governo Collor se iniciou o mais radical processo de abertura comercial registrado no Brasil desde os anos 1930 até aquele momento. Com o objetivo de frear a inflação e de aumentar a competitividade da indústria brasileira, as medidas de liberalização foram levadas a cabo de forma impositiva e burlaram até mesmo a negociação com o Congresso Nacional e com grupos de interesse. Para Castro e Carvalho, da perspectiva da política externa, “a estratégia de Collor pode ser caracterizada como um movimento brusco que instituiu uma ampla liberalização, mas que não trouxe nenhuma vantagem tangível correspondente que tenha sido obtida dos competidores” (CASTRO; CARVALHO, 2002, p. 120).

Por fim, como corolário desse ideário neoliberal, o governo Collor propôs uma violenta reforma da administração pública. Conforme Gileno Fernandes Marcelino (2003, p. 648), o programa de reforma administrativa iniciou-se com uma ampla reestruturação ministerial, visando rever a estrutura então vigente. Assim, houve uma redução no número de ministérios, que passou de 18 para 12, além de se priorizar no orçamento público a execução das atividades-fim, limitando-se a não mais que 30% os recursos a serem utilizados nos órgãos-meio. De acordo com dados da Secretaria de Administração Federal (SAF), citados pelo autor:

o “desmonte” do aparato governamental afastou, até janeiro de 1991, 221.308 servidores e extinguiu vagas no serviço público; desse total, 134.912 servidores foram demitidos, 33.174 aposentados e 53.222 foram colocados “em disponibilidade”, uma solução administrativa adotada pela reforma, que significou, na realidade, colocar os servidores em casa, recebendo sem trabalhar, uma vez que o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional a redução dos seus vencimentos. (MARCELINO, 2003, p. 649).

Frederico Lustosa da Costa define como “errática e irresponsável” a reforma administrativa empreendida pelo governo Collor. Para o autor, a reforma administrativa de Collor caminhou no sentido da desestatização e racionalização (COSTA, 2008, p. 861).

Enquanto a desestatização parte do pressuposto de que não cabe ao Estado a realização de determinadas atividades, a racionalização ancora-se no critério da eficiência e parte da premissa de que o Estado pode realizar suas funções indelegáveis com menos recursos ou, até mesmo, com o mesmo montante de recursos, realizar maior número de atividades (COSTA; CAVALCANTI, 1991, p. 82).

Marcelo Douglas de Figueiredo Torres comenta algumas das consequências da reforma Collor para a administração pública:

A rápida passagem de Collor pela presidência provocou, na administração pública, uma desagregação e um estrago cultural e psicológico impressionantes. A Administração pública sentiu profundamente os golpes desferidos pelo governo Collor, com os servidores descendo aos degraus mais baixos da auto-estima e valorização social, depois de serem alvos preferenciais em uma campanha política altamente destrutiva e desagregadora. (TORRES, 2004, p. 170)

Frederico Lustosa da Costa argumenta que a reforma Collor foi “movida a oportunismo neoliberal” e se constituiu como uma “empresa de desmantelamento do setor público”, produzindo uma série de remanejamentos no plano da organização administrativa, desarticulando as estruturas responsáveis pela execução das políticas compensatórias e, portanto, em nada contribuiu para assegurar a garantia dos direitos civis ou de direitos sociais básicos. (COSTA, 2008, p. 861 a 862).

Embora Collor tenha permanecido na presidência apenas durante dois anos (dada sua renúncia ao cargo em 1992, durante processo de *impeachment*), as reformas por ele implementadas foram “rápidas e radicais o suficiente para trazerem modificações profundas, que não poderiam ser fácil ou rapidamente revertidas no futuro” (CASTRO; CARVALHO, 2002, p. 121).

Em realidade, como constatou Paulo Nogueira Batista (1994, p. 28), as linhas mestras do pensamento neoliberal da era Collor não só sobreviveram ao seu *impeachment*, como também continuaram a contar com forte apoio externo, e foram de fundamental importância para “preparar o terreno” para as mudanças que iriam se operar, subsequentemente, com seus sucessores.

Após a renúncia de Collor, assumiu seu vice, Itamar Franco que “dado o seu caráter de excepcionalidade, adotou uma postura tímida e conservadora com relação à reforma do Estado e mesmo à reforma administrativa [...] e restringiu-se a tocar, de forma hesitante, o programa de privatização” (COSTA, 2008, p. 862).

Entretanto, em 1º de janeiro de 1995, com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso à presidência do Brasil, o processo de liberalização e privatização ganhou novo fôlego e passou a constituir lugar de primazia na política econômica do país (GENNARI, 2001, p. 38). Além disso, com o objetivo de cumprir a tão aclamada reforma do Estado, em novembro de 1995, ainda no 1º ano do governo FHC, foi apresentado o documento “Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado” (PDRAE), elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

De fato, antes de ser um documento oficial sob o timbre do Ministério ao qual estava ligado, Frederico Lustosa da Costa (2008, p. 862) defende que o PDRAE continha os argumentos e as propostas básicas do professor Luís Carlos Bresser-Pereira que, conforme o autor, liderou o debate sobre a reforma do Estado no Brasil durante os anos 1990, tanto como *scholar*, quanto como ministro.

O PDRAE está dividido em 9 partes e traz como escopo de discussão alguns pontos abaixo elencados (COSTA, 2008, p. 862 a 863):

- uma breve interpretação da crise do Estado;
- uma classificação evolutiva da administração pública;
- um histórico das reformas administrativas no Brasil desde os anos 1930;
- um diagnóstico da administração pública brasileira;
- um quadro referencial das formas de propriedade (pública/privada), setores do Estado e tipos de gestão;
- uma estratégia de mudança;
- os principais projetos de reforma do chamado aparelho do Estado.

Já no texto de apresentação do Plano, assinado por Fernando Henrique Cardoso, ressalta-se que a reforma é necessária e indispensável em função da crise do Estado brasileiro:

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia.

Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais (MARE, 1995, p. 6).

O PDRAE descreve a crise do Estado como um problema concernente a todo o mundo durante os anos 1990, mas em especial à América Latina, caracterizando-a a partir de três dimensões: (1) a crise fiscal, definida pelo aumento na perda do crédito por parte do Estado e pela negativação da poupança pública; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, ou seja, a suplantação da administração pública burocrática (MARE, 1995, p. 10–11).

Partindo, pois, desse diagnóstico, o PDRAE indicava como solução para a crise do Estado uma pauta de cinco pontos descritos como “inadiáveis”:

- ajustamento fiscal duradouro;
- reformas econômicas orientadas para o mercado que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantissem a concorrência interna e criassem condições para o enfrentamento da competição internacional;
- a reforma da previdência social;
- a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais;
- a reforma do aparelho de Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.

De acordo com o PDRAE (MARE, p. 12), a reforma do aparelho do Estado estaria orientada “para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania” num contexto de redefinição do papel do Estado, que deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para cada vez mais assumir a função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

Nesse sentido, o plano propõe a transferência, para o setor privado, das atividades que podem ser controladas pelo mercado, bem como a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder do Estado, mas que devem ser por ele subsidiados, citando neste caso os serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica.

Para tanto, as palavras de ordem eram “eficiência”, “qualidade” e “resultados” e, dessa forma, a antiga administração pública burocrática deveria ser substituída por uma “nova administração pública”, uma administração pública gerencial. Conforme o PDRAE:

A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. A administração pública gerencial constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. [...] A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental (MARE, 1995, p. 6).

E ainda em outro trecho do documento:

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige **formas flexíveis de gestão**, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o **cidadão-cliente**, do **controle por resultados**, e da **competição administrada** (MARE, 1995, p. 17 - grifos nossos).

Assim, de acordo com os argumentos apresentados no PDRAE, a administração gerencial seria a chave para resolver os problemas causados pela tradicional, rígida e ineficiente administração pública burocrática, pois, diferentemente daquela, essa “*nova administração pública*” se baseava em “formas flexíveis de gestão”, deixando para trás o foco nos procedimentos (meios) para priorizar os resultados (fins), abrindo, inclusive, maior espaço para intervenção do cidadão (cliente) e de organizações privadas.

Frederico Lustosa da Costa (2008) tece críticas severas ao arcabouço conceitual apresentado pelo Plano. Para o autor, a própria designação administração gerencial seria equivocada, constituindo “infeliz pleonismo” nascido da tradução inadequada do termo *new public management*: “falar em dotar a administração pública de uma cultura gerencial não quer dizer nada. Todas as organizações possuem cultura gerencial – algumas mais burocráticas; outras mais orgânicas e flexíveis” (COSTA, 2008, p. 867).

No Quadro 02, a seguir, pode-se observar os temas centrais que nortearam o debate referente à reforma do Estado (BANGURA, 2000 *apud* ABRUCIO; PÓ, 2002, p. 5), moldando uma agenda intitulada internacionalmente de Nova Gestão Pública (NGP).

Quadro 02 – Temas centrais nas Reformas dos anos 90 e seus mecanismos institucionais

Tema	Mecanismos Institucionais
Ajuste/Equilíbrio Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Controle/redução dos gastos públicos • Privatização de funções públicas • Reforma Tributária
Eficiência gerencial	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralização • Criação das <i>Performance Based Organizations</i> (PBOs) • Introdução de Mecanismos de Mercado • Terceirização de Serviços Públicos
Capacidade de Gestão (<i>capacity building</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação de recursos humanos • Criação de estruturas de carreiras e salários • Avaliação e monitoramento da gestão
<i>Accountability</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Maior interface com usuário dos serviços • Qualidade do atendimento • Reforma das estruturas judiciais • Desenvolvimento de uma cultura burocrática gerencial voltada para os resultados no atendimento ao cidadão-consumidor

Fonte: Bangura (2000 *apud* ABRÚCIO; PÓ 2002, p.5).

Assim, faz-se necessário elucidar que, embora a terceirização já constituísse mecanismo previsto na legislação brasileira desde a década de 1960, é na década de 1990 que ela ganhará força sob o discurso da eficiência gerencial. Dessa forma, nesse período, teremos uma dupla engrenagem posta em movimento: de um lado, políticas de reforma administrativa objetivando o enxugamento do quadro de servidores, e do outro lado a intensificação do repasse de serviços públicos à iniciativa privada (TODESCO, 2013, p. 160).

Contudo, antes de falar especificamente de como se deu a evolução da terceirização na administração pública no Brasil, é necessário entender este fenômeno, bem como o contexto de seu surgimento.

2.2. Breve esboço conceitual: para entender o fenômeno da terceirização

Para entender o fenômeno da terceirização é pertinente ponderar, inicialmente, a complexidade deste conceito, pois sua definição envolve divergências e convergências por parte dos autores que o discutem, assim como perpassa diversas

áreas do conhecimento, dentre as quais a Administração, a Economia, a Sociologia e o Direito do Trabalho.

No Brasil, a produção acadêmica em torno do tema organizou-se no início da década de 1980, e embora seja significativo o volume de trabalhos produzidos, não é prudente falar em consenso teórico (MARCELINO; CAVALCANTE, 2012, p. 331).

Paula Marcelino (2007, p.57) sublinha que as duas tendências frequentemente observadas na bibliografia que discute este tema passam pela ampliação ou pela redução do conceito. De acordo com a autora, na França, por exemplo, é chamada de terceirização (*sous-traitance*) apenas a situação na qual há uma empresa subcontratada trabalhando dentro da empresa principal; a partir do momento em que o trabalho é realizado fora da empresa principal, o processo passa a receber o nome de externalização (*externalization*). No Brasil, no entanto, a palavra terceirização assume um significado mais abrangente e não há essa distinção entre dois processos diferentes, mas apenas duas formas do mesmo processo.

Reconhecendo a importância assumida pela terceirização na estrutura do mercado de trabalho no Brasil, Paula Marcelino a define como sendo “todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta. Ou seja, é a relação onde o trabalho é realizado para uma empresa, mas contratado de maneira imediata por outra” (MARCELINO, 2007, p.57). Este processo tem como objetivo último a redução de custos com a força de trabalho e/ou a externalidade de conflitos trabalhistas por parte da empresa contratante (MARCELINO; CAVALCANTE, 2012, p.331).

Em sua definição, a autora supracitada optou por privilegiar a relação empregatícia estabelecida por essa forma de gestão da força de trabalho, priorizando a natureza dos contratos firmados entre as empresas e os trabalhadores, pois é aí que se encontra o que há de mais estável nessas relações, visto que, segundo ela, “todo o resto é fluido: a definição de atividade-fim e atividade-meio, a real capacidade técnica das empresas subcontratadas, a noção de parceria, a ideia de que a terceirização garante qualidade” (MARCELINO, 2007, p. 58).

Já Flávio Freitas Faria (2001, p. 3) prioriza a distinção entre atividade-meio e atividade-fim ao definir a terceirização como “contratação de empresas especializadas para a execução de atividades que não constituem o objetivo principal da entidade contratante”.

Nessa direção corrobora Carlos Alberto Queiroz (1998, p. 53) ao definir a terceirização como uma técnica administrativa

...que possibilita o estabelecimento de um processo gerenciado de transferência, a terceiros, das atividades acessórias e de apoio ao escopo das empresas que é sua atividade-fim, permitindo a estas se concentrarem no seu negócio, ou seja, no objetivo final.

Ainda numa perspectiva da Administração, Fausto Augusto Júnior e autores conceituam a terceirização como

uma estratégia e prática de gestão, que se caracteriza, em essência, pelo repasse de um serviço ou de produção de um determinado bem para outras empresas ou entidades/instituições externas, por meio de assinatura de contratos entre as partes. Ela corresponde, assim, a um processo de transferência ou delegação a outros de funções ou atividades antes desenvolvidas internamente, podendo vir a englobar tanto etapas do processo produtivo de um bem ou serviço, de forma total ou parcial, ou apenas atividades consideradas de apoio como limpeza, vigilância, transporte, dentre outras. (AUGUSTO JUNIOR *et al.*, 2009, p.107).

Graça Druck e Tânia Franco (2008, p. 84) asseveram que dentre as diversas definições de terceirização e não obstante os diferentes referenciais de análise, constata-se elementos comuns nos conceitos utilizados, como a ideia de “repasse”, de “transferência”, de “especialização” e “flexibilização”.

Ao problematizar sobre o tema, Rodrigo de Lacerda Carelli (2014, p. 57) elucida que a palavra terceirização indica tudo e indica nada ao mesmo tempo. Ao comparar as diferentes denominações de terceirização em todo o mundo³⁹, o autor aponta que o termo é brasileiro⁴⁰ de nascença e utilização e que indica tudo ao demonstrar a real intenção do empresariado brasileiro quando repassa a um “terceiro”, no sentido de outro, a posição de empregador na relação empregatícia e todos os encargos trabalhistas subjacentes a esta posição. Contudo o termo também indica nada, assevera o autor, pois ele designaria a entrega a “terceiro” de atividades que seriam realizadas por uma empresa e, nesse sentido, “se a atividade é entregue a “terceiro”,

³⁹ Mundialmente, o fenômeno da terceirização é denominado de outras formas, formas essas que expressam a relação entre duas empresas, ou seja, a existência de um contrato civil de entrega de atividades de uma empresa à outra empresa, sendo sempre a tradução da palavra subcontratação: Em Portugal é subcontratação; nos Estados Unidos, é entendido como *outsourcing*; na França por *sous-traitance* ou *exteriorisation*; na Itália *subcontrattazione*; e na Espanha *subcontratación*. (CARELLI, 2014).

⁴⁰ De acordo com Leiria e Saratt (1995 *apud* MARCELINO; CAVALCANTE, 2012, p. 332) o criador do termo “terceirização” foi Aldo Sani, engenheiro e diretor da Riocell – empresa de celulose de Guaíba (RS) – no início da década de 1970. Paula Marcelino e Sávio Cavalcante (2012, p.332-333) esclarecem que a palavra terceirização é um neologismo; sua origem é o latim *terciariu*, derivada do ordinal *tertiariu* e que, ao que tudo sinaliza, esse neologismo seria uma exclusividade brasileira.

quem seria o segundo?”.

Todavia, para compreender o conceito de terceirização e seu espraiamento atual nas esferas pública e privada faz-se necessário também recorrer à perspectiva acadêmica que, como nos apontam Graça Druck e Tânia Franco (2008, p. 83-84), remete à análise da terceirização como parte do novo padrão de organização do trabalho inspirado no Toyotismo. Dessa forma, a gênese da terceirização estaria ligada ao processo de reestruturação produtiva no contexto das transformações ocorridas no mundo do trabalho e fortemente marcadas pela flexibilização e pela precarização.

Assim, as referidas autoras elencam a terceirização como um fenômeno novo em face de seus atributos atuais que, por sua vez, decorrem do recente processo de flexibilização no seio das transformações ocorridas no modo capitalista de produção, contexto no qual o atual processo de precarização do trabalho assume um caráter novo:

A atualidade, entretanto, imprime à terceirização determinados atributos, ao ponto de se poder afirmar, sem exageros, tratar-se de um fenômeno novo. De peça acessória, periférica, complementar na arquitetura produtiva, ela se transforma em elemento central, em condição de flexibilidade, portanto, fundamental do ponto de vista da produtividade e da competitividade das empresas (ARAÚJO, 2001 *apud* DRUCK; FRANCO, 2008, p. 84).

Rodrigo de Lacerda Carelli (2014, p. 58) argumenta na direção contrária ao defender que a terceirização não é um fenômeno recente⁴¹, pois, em realidade, o fato recente consistiria na abrangência de sua utilização decorrente do processo de reestruturação produtiva, do qual se constitui um pilar.

No entanto, para além desse debate, merece destaque um certo consenso entre os diversos autores (RAMOS, 1997; MARCELINO, 2007; DRUCK; FRANCO, 2008; MARCELINO; CAVALCANTE, 2012; ANTUNES; DRUCK, 2013; CARELLI, 2014) que analisam a terceirização como fenômeno decorrente das mudanças ocorridas no mundo do trabalho a partir dos processos de flexibilização e reestruturação produtiva verificados no âmbito do modo de produção capitalista desde meados dos anos 1960.

⁴¹ Carelli (2014, p.58) cita como exemplo a obra de Robert Castel (1998), pois segundo este autor, na Europa, já entre os séculos XVI e XVII, praticava-se o “*putting-out system*”, sistema de subcontratação onde o comerciante fornecia a lã, o tecido de lã ou o metal, e às vezes até as ferramentas, a trabalhadores habitantes no meio rural, retornando estes o material acabado ou semi-acabado. Nessa direção, o autor defende que, mesmo no auge do Fordismo, havia subcontratação.

Anterior a esses processos, é importante lembrar que os modos de estruturação produtiva predominantes foram o taylorismo e o fordismo, baseados no incremento da produtividade através da decomposição do trabalho (o operário executa tarefa somente sua que resulta em pequena fração do produto final); da organização de tarefas em linha de montagem semovente (ritmo de trabalho controlado mecanicamente); nas repetições de movimentos simples por parte dos operários; na exigência de habilidade, capacidade de decisão e experiência mínima e, portanto, de um treinamento mínimo; nos procedimentos operacionais predeterminados, com equipamentos e técnicas previamente selecionados para cada operário; e exigência do operário de uma atenção (automática) suficiente, além de proximidade da linha de produção semovente. (CARELLI, 2014, p. 27–31).

De acordo com Rodrigo de Lacerda Carelli (2014, p. 32), para superar as turbulências⁴² existentes ao seu pleno estabelecimento, o Fordismo necessitava de uma forte intervenção estatal e um pouco de autoritarismo, o que se efetivou somente pós 1945, quando o Fordismo (modo de estruturação produtiva) se alia ao Keynesianismo (modo de regulamentação da economia) e passa-se a apregoar um Estado interventor na economia e regulador da conjuntura de mercado como solução para garantir a continuidade do crescimento econômico.

Contudo, o modelo fordista-keynesiano começou a dar sinais de esgotamento⁴³

⁴² De acordo com Giovanni Alves (2000, p. 40–41): “O modelo fordista tornou-se hegemônico no breve século XX, todavia isto não se deu de imediato. O estabelecimento desse modelo, não se pode esquecer, deu-se em períodos de extrema turbulência, no qual existiram dois pós-guerras e uma guerra mundial, além de longos períodos de crise do capitalismo. Segundo Harvey, nos anos entre-guerras houve dois principais impedimentos à disseminação do Fordismo: a resistência dos trabalhadores de submeterem-se à rigidez e alienação fordista, causando um uso maciço de trabalhadores imigrantes, e os modos de intervenção estatal então existentes, de feição democrática”.

⁴³ Conforme Giovanni Alves (2000, p.40-41): houve diversos motivos econômicos, políticos, culturais e tecnológicos que desencadearam essa crise estrutural do desenvolvimento capitalista-fordista, quais sejam: “a) os ganhos com produtividade do trabalho começaram a diminuir nos países industrializados. Cresce a insatisfação com as condições de trabalho por parte do operariado, que não se conforma em executar tarefas maçantes e repetitivas, ainda que bem pagas. Os trabalhadores reagem contra a intensificação do ritmo do trabalho, que foi a forma utilizada pelo capital para aumentar a produtividade (...); b) o fim dos anos 60 marca enormes transformações culturais no mundo todo, e o movimento social, além de questionar os princípios tayloristas-fordistas de organização do trabalho, questionou, profundamente, o modelo de desenvolvimento vigente (...); c) na economia, o cenário é de manutenção de taxas elevadas de inflação; aumento dos custos de produção pela elevação brusca dos preços do petróleo em 1973; elevação das taxas de juros; instabilidade financeira; redução da taxa de lucros e das taxas de produtividade; d) esgotamento dos impulsos dinâmicos de industrialização e o enfraquecimento da capacidade dinâmica do progresso técnico, pela saturação dos mercados internacionalizados e pela crescente financeirização da riqueza produzida; e) enfraquecimento da hegemonia norte-americana. (...) Europa e Japão aumentam a sua participação no comércio internacional e ganham a batalha comercial com os EUA, depois expandem suas filiais e internacionalizam seus capitais. Essa conjuntura internacional propicia condições para o crescimento

ainda nos anos 1960, mas foi de fato a partir da grande crise capitalista de 1973, ocasionada pelo choque do petróleo, que ocorreram significativas transformações no modo capitalista de produção que levariam a mudanças em todo o globo. David Harvey (1993, p. 135) argumenta que, nesse período, se “tornou cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo. Na superfície, essas dificuldades podem ser melhor apreendidas por uma palavra: rigidez⁴⁴”.

Alexandre Luiz Ramos explica que:

Com a crise do petróleo que abalou o custo energético da produção dos países centrais e a estagflação, o mercado retraiu-se, não podendo mais suportar a produção em massa e rígida do fordismo. Assim, uma vez que o mercado não comportava níveis de produção fixos, houve problemas no investimento do capital constante e de capital variável vinculado à produção massiva e a longo prazo. E sempre que o capital tentava encontrar saídas para a crise esbarrava na estrutura rígida keynesiana que houvera criado para superar a crise precedente e dar respostas políticas ao perigo socialista que se instalara no Leste Europeu, pela Revolução Russa de 1917. (...) As instituições estatais, que outrora garantiram a cooptação dos trabalhadores, pareciam estar, agora, resistindo ao capital perdendo com isso sua função instrumental de permitir a expansão da acumulação do capital. A adoção do modo de acumulação flexível decorre da necessidade do capitalista superar a crise e manter ou alcançar a maior taxa de lucros, que é o elemento motriz de todo o sistema (RAMOS, 1997, p. 81).

Dessa forma, com o colapso ocorrido no ciclo de expansão capitalista nos anos 1970, o controle do Estado já não era mais visto como mecanismo vantajoso para regular o mercado e, portanto, a transição para um novo regime de acumulação importava na medida em que iria impactar o modo de regulamentação do capital, do mercado e da força de trabalho. Daí a necessidade da desregulamentação tributária, mercadológica e trabalhista, pois segundo Alexandre Luiz Ramos (1997, p.82), o mercado passou a ser instável e, conseqüentemente, flexível, comportando-se de acordo com as exigências de consumo. Nesse contexto de produção flexível não há

da industrialização de países do terceiro mundo”.

⁴⁴ Ainda de acordo com David Harvey (1993, p.140), a acumulação flexível “é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional”.

espaço para a convivência com um sistema jurídico que regula de forma rígida a exploração da força de trabalho humana por legislação trabalhista.

Assim, Rodrigo Lacerda de Carelli (2014, p.41) sublinha que a característica mais importante do novo regime de acumulação, presente em todos os seus aspectos (tanto na produção industrial, gestão comercial ou organização do trabalho) é a troca da rigidez pela solução mágica da flexibilidade: “com essa palavra definem-se todos os sonhos do atual capitalismo, que deseja a qualquer custo a flexibilidade de tudo aquilo que o impede ou atrasa na sua obtenção de lucros”.

É neste cenário que alinha a flexibilização da acumulação, a desregulamentação da legislação trabalhista e a necessidade de manter os lucros (com a consequente redução dos custos), que haverá profundas transformações no regime da produção: as imensas indústrias da era fordista com sua estrutura vertical concentradora de todo o processo produtivo e, portanto, repleta de funcionários dará espaço às “empresas enxutas” da era flexível, organizadas de maneira horizontalizada e descentralizada e com parte de sua produção externalizada para outras empresas que, com ela, formam uma rede de empresas responsáveis pela realização do produto.

Conforme Ricardo Antunes e Graça Druck (2013, p. 216)

Reengenharia, *lean production*, *team work*, eliminação de postos de trabalho, aumento da produtividade, qualidade total, envolvimento, terceirização ampliada, tudo isso passa a integrar a pragmática da empresa flexível. Como paralelo, vale a referência: se no apogeu do taylorismo/fordismo a pujança de uma empresa mensurava-se pelo número de operários que nela exerciam sua atividade laborativa – a era do operário-massa –, pode-se dizer que na era da acumulação flexível e da “empresa enxuta” são merecedoras de destaque as empresas que mantêm menor contingente de trabalhadores e, apesar disso, aumentam seus índices de produtividade.

Rodrigo Lacerda de Carelli (2014, p.45) acentua que são profundas as mudanças geradas pela reestruturação produtiva e pela acumulação flexível no trabalho humano, tendo como objetivo claro a redução dos custos do trabalho e a submissão dos trabalhadores ao domínio econômico do capital. Contudo, para este autor, a modificação mais significativa trazida pela nova organização do trabalho é indubitavelmente a “fragmentação sistêmica” das empresas, que leva à constituição de uma “empresa-rede”. Assim, a empresa passa a centralizar as atividades diretamente por ela realizadas em uma atividade que entende ser o seu “*core business*”, ou seja, a sua atividade-fim, reunindo em seu entorno uma rede de

empresas satélites que realizam atividades antes realizadas dentro da própria empresa, gerando o fenômeno denominado de “terceirização”.

Faz-se mister ressaltar que os argumentos geralmente utilizados pelo meio empresarial para justificar a utilização da terceirização privilegiam a questão da organização do trabalho destacando a natureza das atividades terceirizadas. Dessa forma, argumenta-se que a empresa contratante poderia se concentrar em sua atividade-fim repassando para uma empresa especializada as suas atividades-meio, aumentando, assim, a qualidade de seu padrão produtivo e economizando custos.

Não obstante, Graça Druck e Tânia Franco (2008, p. 84) tecem algumas considerações que vão de encontro a esse tipo de argumentação:

As definições apresentadas pelos apologistas da terceirização se constituem essencialmente numa justificativa para a sua aplicação, pois a defendem como um instrumento de focalização, isto é, a empresa deve se concentrar naquilo que é especialista, na sua atividade central e nuclear, ou naquilo que ela tem competência maior para fazer, e transferir as demais atividades para terceiros, cuja especialização trará melhores resultados em termos de redução de custos e produtividade. É interessante observar que neste quadro de definição – na perspectiva empresarial – fala-se em atividade, em negócios, em produção, etc mas não se fala jamais em trabalho e em trabalhadores, que são exatamente os sujeitos principais que sustentarão as atividades, os negócios e a produção, «transferida», «externalizada», isto é, terceirizada.

A clara associação entre terceirização e precarização do trabalho é analisada por diversos autores (RAMOS, 1997; MARCELINO, 2007; DRUCK; FRANCO, 2008; AUGUSTO JUNIOR *et al.*, 2009; VALENTE, 2009; CAVALCANTE, 2012; MARCELINO, 2012; ANTUNES; DRUCK, 2013; CARELLI, 2014;) que sinalizam as desigualdades de condições às quais são submetidos os trabalhadores terceirizados em relação aos trabalhadores efetivos/permanentes, como por exemplo: salários mais baixos, riscos com a saúde e enfraquecimento dos direitos trabalhistas⁴⁵.

Ainda assim, a terceirização vem sendo utilizada em larga escala não só no meio privado, mas também na esfera pública, alcançando patamares cada vez maiores no

⁴⁵ Em seus estudos na década de 1990 sobre as relações de trabalho no Complexo Petroquímico da Bahia, Graça Druck concluiu que havia uma quádrupla precarização do trabalho advinda do processo de terceirização: i) do emprego (e do mercado de trabalho); ii) das condições de trabalho (do processo de intensificação do trabalho e dos riscos); iii) da saúde do trabalhador (maior exposição aos acidentes e adoecimentos); iv) dos sindicatos (pela fragmentação e pulverização das organizações sindical e seu enfraquecimento). Ver: DRUCK, Graça, 1999. *Terceirização: (Des)fordizando a Fábrica – um estudo do Complexo Petroquímico da Bahia*. São Paulo/ Salvador: Boitempo, Edufba.

quadro de atividades desempenhadas pelas instituições governamentais em todo o mundo, e o Brasil, como será apresentado a seguir, vem reproduzindo essa tendência.

2.3. A terceirização na Administração Pública no Brasil

Como demonstrado anteriormente, os anos 1970 trouxeram consigo uma série de mudanças, imprimindo transformações significativas ao modo de produção capitalista que se manifestaram através de processos como a flexibilização do mercado e a reestruturação produtiva, alterando de maneira contundente as relações socioeconômicas estabelecidas globalmente.

Além disso, ocorreram inúmeras alterações na forma de operar dos Estados Nacionais, visto que, com o declínio do keynesianismo, passou-se a pregar um Estado cada vez menos interventor na economia e cada vez mais promotor dos grandes grupos capitalistas e dos interesses do mercado.

Nesse cenário, sobretudo nos anos 1990, um feixe de ações delineadas a partir de comandos distintos (SANTOS, 2009) e envolvendo interesses tanto nacionais quanto internacionais, desembocará no território nacional na forma de políticas neoliberais que, de um lado promoverão a abertura do país ao capital internacional e, de outro, levarão a uma ampla reforma do Estado, que passará por uma revisão de suas bases institucionais calcada no paradigma gerencial.

Destarte, como demonstrado anteriormente, a partir das ideias difundidas no Consenso de Washington, o Brasil – assim como outros países da América do Sul – tomou a crise do Estado como causa de sua crise política e econômica e, para tanto, utilizou o argumento da Reforma do Estado como solução para sanar essas crises.

Assim é que, no início dos anos 1990, a reforma gerencial⁴⁶ do aparelho do Estado irá propor o enxugamento da máquina pública baseada em palavras como “eficiência”, “qualidade” e “resultados”, recomendando a substituição da antiga administração pública burocrática por uma *nova administração pública*.

É neste cenário, que a abertura às políticas neoliberais, a entrada de capital internacional e a reforma da máquina estatal se entrecruzam, manifestando-se num dos mais importantes recursos estratégicos para a gestão e redução dos custos com a força de trabalho (MARCELINO, 2007, p. 57), não só no setor privado, mas de

⁴⁶ De acordo com Paula Marcelino (2003, p.650): “Do ponto de vista organizacional, a administração gerencial passa a ser o principal instrumento do governo em busca da flexibilidade do Estado”.

maneira cada vez mais contundente também no setor público: a terceirização.

De acordo com Luciano Ferraz (2007, p. 5), a terceirização no âmbito privado chegou ao Brasil com as multinacionais na década de 1950. Graça Druck e Tânia Franco (2008, p. 83) elucidam contudo que, no Brasil, a transição para um novo padrão de gestão do trabalho se inicia, de fato, no início dos anos 1980, como resposta à crise do fordismo (ainda que este movimento se dê de maneira localizada em algumas indústrias). Ainda consoante as autoras, a generalização do Toyotismo ocorreu efetivamente nos anos 1990 como consequência da implementação das políticas neoliberais no país e da inserção do Brasil na globalização da economia.

Paula Marcelino (2007, p. 68) corrobora com essa argumentação ao sublinhar que o avanço da terceirização no Brasil se deu na década de 1990 após a instauração do Plano Real e encontra-se profundamente ligada com o ambiente de semi-estagnação da economia, de baixos investimentos e incorporação de novas tecnologias, além da abertura comercial e financeira dos mercados nacionais. Desse modo, conforme a autora: “a terceirização se consolida como estratégia de minimização de custos e define ajustes no padrão de emprego formal”.

Contudo, como esclarecem diversos autores (FERRAZ, 2007; KREIN, 2007; MARCELINO, 2007; DRUCK; FRANCO, 2008; SILVA, 2011; CARELLI, 2014;), tal estratégia não se limitou ao setor privado, mas se expandiu também para a administração pública, esfera na qual vem se consolidando e ganhando espaço progressivamente.

Estudos que se debruçam sobre o fenômeno da terceirização no Brasil indicam o Decreto-Lei n.º 200 de 1967 como o primeiro diploma normativo a tratar do tema, versando sobre o mesmo no seu art. 10, § 1º, alínea c, c/c § 7º:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;

b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões. [...]

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução

indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução (grifos nossos). (BRASIL, 1967).

É importante, contudo, atentar para a ressalva de Flávio Freitas Faria (2001, p. 4), segundo o qual a contratação de serviços pela administração pública já era praticada há muito mais tempo, o que aconteceu em 1967 foi apenas a constituição de uma norma legal (Decreto-Lei n.º 200/1967) que orientava de maneira favorável a transferência de execução de tarefas auxiliares para a iniciativa privada.

É interessante destacar que o texto do citado Decreto orientava o tema apenas no âmbito da administração pública federal e já trazia algumas ideias seminais que ganhariam força e se ampliariam às outras esferas da administração pública (estadual e municipal) no contexto das políticas neoliberais da década de 1990: barrar o “crescimento desmesurado da máquina administrativa” ao permitir que o Estado pudesse se concentrar em suas atividades-fim (as tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle) através do repasse de suas atividades-meio à iniciativa privada, desde que houvesse empresas suficientemente capacitadas.

Patrícia Pinheiro Silva (2011, p. 102) e Helder Santos Amorim (2009, p. 104–105) elucidam, contudo, que o paradigma vigente, naquele momento, era o de uma administração pública burocrática e centralizadora, visto se tratar de um governo militar. Portanto, o objetivo principal ao estabelecer o decreto-lei supracitado residia na desburocratização dos processos de decisão na administração pública, sobretudo quanto ao controle operacional e financeiro das empresas estatais. Assim sendo, Patrícia Pinheiro Silva (2011, p. 103) ressalta que “não há que se falar, ainda, na utilização da terceirização como ferramenta a serviço da desestatização, o que somente ocorreria mais tarde, sob as influências da ideologia neoliberal”.

Seguindo a linha argumentativa proposta por Patrícia Pinheiro Silva (2011, p. 103-105), por Flávio Freitas Faria (2001, p. 4–6) e por Luciano Ferraz (2007, p. 5–9), o próximo marco normativo importante seria a publicação da Lei n.º 5.645/1970, que em seu art. 3º, parágrafo único, descreve algumas das atividades passíveis de terceirização:

As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o artigo 10, § 7º, do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1970).

Merece destaque o fato de as duas leis anteriormente citadas sugerirem o repasse para a iniciativa privada das atividades executivas acessórias, ou seja, das atividades-meio, o que, de modo interpretativo, leva ao entendimento de que as atividades-fim deveriam permanecer sob a execução direta da administração pública. Como sublinha Luciano Ferraz (2007, p. 6): “as atividades que constituem o objeto propriamente dito da atuação das entidades privadas ou públicas não se prestam a serem terceirizadas”.

Neste ponto, faz-se mister trazer os conceitos de atividade-meio e atividade-fim, pois a diferenciação entre eles tem sido utilizada, desde o início, como uma das principais diretrizes, no âmbito jurídico, para impor limites à terceirização na administração pública no Brasil, separando a terceirização lícita da terceirização ilícita⁴⁷.

De acordo com estudo realizado por Diego Vargas Feijó (2011, p. 65–66):

Atividades-fim podem ser conceituadas como as funções e tarefas empresariais e laborais que se ajustam ao núcleo da dinâmica empresarial do tomador dos serviços, compondo a essência dessa dinâmica e contribuindo inclusive para a definição de seu posicionamento e classificação no contexto empresarial e econômico. São, portanto, atividades nucleares e definitórias da essência da dinâmica empresarial do tomador dos serviços. Atividades-meio são aquelas funções e tarefas empresariais e laborais que não se ajustam ao núcleo da dinâmica empresarial do tomador dos serviços, nem compõem a essência dessa dinâmica ou contribuem para a definição de seu posicionamento no contexto empresarial e econômico mais amplo. São, portanto, atividades periféricas à essência da dinâmica empresarial do tomador dos serviços. [...] Atividades-meio podem também ser definidas como aquelas cuja finalidade é o apoio, a

⁴⁷ A literatura atinente à terceirização, sobretudo no campo do Direito do Trabalho (SOUTO MAIOR, 2004; DI PIETRO, 2006; FERRAZ, 2007; SANTANA, 2008; AUGUSTO JUNIOR *et al.*, 2009; GARCIA, 2010; VIANA; DELGADO; AMORIM, 2011; SILVA, 2011; CARELLI, 2014), aponta para a diferenciação existente entre a terceirização lícita e a terceirização ilícita, esta última classificada como mera intermediação de mão de obra. Em resumo, podemos tomar o vínculo jurídico entre o tomador de serviços e o trabalhador como o principal elemento norteador de diferenciação entre as “duas formas” de terceirização. No caso da terceirização lícita, o vínculo jurídico do trabalhador se dá com a empresa terceirizada contratada pelo tomador de serviços, ou seja, a prestadora de serviços. Já no caso da mera intermediação de mão de obra, o contrato jurídico é diretamente afetado pela empresa tomadora de serviços, havendo, portanto, responsabilidade desta para com os encargos trabalhistas. Tomando como referência a obra de Rodrigo de Lacerda Carelli (2014, p. 93-109), há três indícios básicos que demonstram a existência da mera intermediação de mão de obra: (1) gestão do trabalho pela tomadora de serviços, (2) especialização da prestadora de serviços e (3) prevalência do elemento humano no contrato de serviços. Carelli assevera que a gestão do trabalho (ou seja, a determinação do modo, tempo e forma que o trabalho deve ser realizado) é o indiciador mais fiel da existência de subordinação jurídica. Assim, se houver a constatação da gestão ou organização do trabalho por parte do tomador de serviços, trata-se da existência de clara interposição de empresa para fuga do vínculo jurídico empregatício direto com os trabalhadores, configurando-se, portanto, como mera intermediação de mão de obra/terceirização ilícita.

instrumentalidade do processo de produção de bens ou serviços. São atividades que não coincidem com aquelas para as quais foram constituídas as empresas tomadoras de serviços. São atividades de mero suporte, que não integram o núcleo, ou seja, a essência das atividades empresariais do tomador, sendo atividades-fim, portanto, aquelas que as compõem.

Flávio Amaral Garcia (2010, p. 95) assevera que “toda e qualquer terceirização que alcance uma atividade-fim de órgão ou entidade da Administração Pública é considerada ilícita” e que esse critério atende, indistintamente, inclusive, tanto ao setor público quanto ao setor privado. Além disso, majoritariamente, a doutrina tanto no campo do Direito Administrativo como no Direito do Trabalho, adota esse critério como apropriado para fixar os limites das terceirizações.

Porém, se num primeiro momento esses conceitos podem parecer abalizados a ponto de nortear as questões atinentes à terceirização na administração pública, fica claro, em seguida que, nem mesmo do ponto de vista jurídico, eles são precisos, visto que, de acordo Garcia (2010, p. 97), o critério atividade meio/fim como limitante às terceirizações não tem sede nem na Constituição Federal e nem na legislação ordinária que disciplina o tema.

Nessa direção, Jorge Luiz Souto Maior (2004, p. 119) qualifica como “infeliz” o critério jurídico adotado para encampar o tema, pois conforme o autor, esse pressuposto é muitas vezes não demonstrável, sendo plenamente inseguro tentar definir o que vem a ser uma coisa e outra: “o serviço de limpeza, por exemplo, normalmente apontado como atividade-meio, em se tratando de um hospital, seria realmente uma atividade-meio?”, indaga-se.

Flávio Amaral Garcia (2010, p. 97) argumenta que o responsável pela fixação desse critério como norteador das terceirizações foi a Justiça do Trabalho, em um primeiro momento com a edição do Súmula 256 de 1986 do TST e, posteriormente, com a edição do Enunciado 331 de 1993 do TST.

No caso do Enunciado n.º 256/1986 do TST, a licitude da terceirização foi bastante restritiva, limitando-se às duas hipóteses legalmente admitidas (trabalho temporário e vigilância bancária⁴⁸). Patrícia Pinheiro Silva (2011, p. 103) destaca, no entanto, que o texto desse enunciado ia de encontro à legislação federal vigente, já

⁴⁸ “Súmula 256/TST - Salvo os casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância, previstos nas Leis 6.019, de 03/01/74 e 7.102, de 20/06/83, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços”.

que a mesma citava a prestação de serviços em outras atividades instrumentais e de apoio administrativo no âmbito do Poder Público.

Flávio Amaral Garcia (2010, p. 97), por sua vez, argumenta que o tipo de orientação proposto pelo Enunciado 256/TST não se harmonizava com a realidade do mercado, pois a terceirização vinha se revelando como uma ferramenta cada vez mais utilizada e difundida em vários segmentos econômicos, demonstrando assim o descompasso existente entre o “mundo dos fatos” e a jurisprudência estabelecida.

Ainda em novembro de 1986, foi publicado o Decreto-Lei n.º 2.300, disciplinando as licitações e contratos no âmbito da Administração Federal. Em seu Art. 9º, inciso II, o referido decreto expressava a possibilidade de execução de obras e serviços⁴⁹ por meio de regime de execução indireta, contemplando, ainda que de forma genérica, a contratação de serviços de terceiros pela Administração Pública.

Posteriormente, em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, o texto trouxe em seu Art. 37, inciso XXI, o fundamento para a contratação de serviços, incluindo-os entre os contratos para os quais era obrigatória e dependência de licitação:

CF/1988 Art. 37, Inciso XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

A fim de dar cumprimento ao inciso XXI do Art. 37 da CF/1988, foi editada em 21 de julho de 1993 a Lei n.º 8.666, que “regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”.

Flávio Freitas Faria (2001, p. 5) chama atenção para a ampla possibilidade de contratação de serviços evidenciada pelo inciso II do art. 6º da Lei 8.666/1993, que, inclusive, alarga o conceito de serviço trazido, anteriormente, no Decreto-Lei n.º

⁴⁹ O Decreto-Lei n.º 2.300/1986, em seu Art. 5º, conceitua obra e serviço em seus incisos I e II: “I Obra – toda construção, reforma ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta; II Serviço – toda atividade realizada direta ou indiretamente, tais como demolição, fabricação, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, manutenção, transporte, comunicação ou trabalhos técnicos profissionais”.

2.300/1986 (vide nota de rodapé n.º 50):

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

.....
 II – Serviço – toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais (BRASIL, 1993).

Embora, como apontado por Flávio Freitas Faria (2001, p. 6), essa lista de serviços possua caráter exemplificativo, merece análise seu último item (trabalhos técnicos profissionais) que figura no art. 13 da Lei 8.666/1993 e comporta exaustiva enumeração, como pode ser observado a seguir:

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

- I – estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;
- II – pareceres, perícias e avaliações em geral;
- III – assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- IV – fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- V – patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- VI – treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- VII – restauração de obras de arte e bens de valor histórico
- VII – (VETADO) (BRASIL, 1993).

Diante das gigantescas listas de atividades cuja execução os órgãos públicos podem delegar à iniciativa privada, sob a égide da contratação de serviços, e considerando, ainda, a possibilidade da administração exercer tal opção pela execução indireta também em outras atividades meio não explicitadas pela Lei, Flávio Freitas Faria (2001, p. 6) questiona os parâmetros que podem servir à delimitação de áreas ou atividades não transferíveis à iniciativa privada pois, de outro modo, poder-se-ia cogitar, inclusive, na utilização da terceirização para execução de atividades da administração pública por completo⁵⁰.

Faz-se necessário salientar que a Lei n.º 8.666/1993 foi promulgada em meio às transformações ocorridas no bojo dos anos 1990 e pautadas no ideário neoliberal,

⁵⁰ Flávio Freitas Faria (2001, p. 6) descreve um caso absurdo, segundo ele, de tentativa de abuso do instituto da terceirização ocorrido no Paraná: o Município de Farol encaminhou consulta ao Tribunal de Contas daquele estado objetivando a terceirização de todos os serviços públicos do município, que passariam a ser executados por meio do auxílio da população organizada em uma cooperativa de trabalho.

conjuntura na qual ocorreram uma série de reformas, dentre as quais, como visto no início desse capítulo, aquela consubstanciada pelo Plano de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995, que propunha a substituição da administração pública burocrática por uma administração pública gerencial.

É importante também ressaltar que somente a partir da publicação da Lei n.º 8.666/1993 foi regulamentada a matéria que trata da disciplina e da contratação de serviços nas três esferas da Administração Pública (Federal, Estadual e Municipal), visto que a legislação vigente até então tratava de normativas que se aplicavam apenas ao Distrito Federal. Destarte, como apontam Fausto Augusto Júnior e autores, a publicação da referida lei sugere a ampliação e a intensificação do estatuto da terceirização no âmbito da administração pública na década de 1990. (AUGUSTO JUNIOR et al., 2009, p. 113).

Nessa direção, Patrícia Pinheiro Silva (2011, p. 105) defende que, na década citada, ocorreu, de fato, um crescente processo de disseminação do instituto da terceirização no setor público, levando em muitos casos, inclusive, à violação dos preceitos legais que, conforme a interpretação da norma⁵¹ jurídica vigente, admitiam a terceirização apenas em atividades de apoio ou instrumentais.

Ainda segundo a autora supracitada, diante do avanço da legislação federal e, até mesmo da pressão exercida pelo capital e pela própria doutrina trabalhista, foi editado, em dezembro de 1993, o enunciado n.º 331 do TST⁵², assentado na distinção entre mero fornecimento de mão de obra e verdadeira terceirização, ou seja, na dita terceirização lícita. A partir de sua publicação, passou-se a admitir, formalmente, a terceirização nas atividades-meio e, por conseguinte, o TST ampliou para as empresas estatais o tratamento concedido até então apenas às Pessoas Jurídicas de Direito Público (SILVA, 2011, p. 104–105).

De acordo com a redação do Enunciado 331/TST:

⁵¹ Conforme Patrícia Pinheiro Silva (2011, p. 104), a devida interpretação da norma apontava para a delimitação dos serviços passíveis de terceirização, isso porque, em seu art. 6º, inciso II, a Lei se refere à “utilidade de interesse da administração”, ou seja, a um resultado a ser alcançado através da atividade contratada. Isso posto, há duas consequências que daí resultam: “a) não se trata de descentralização de serviços por colaboração, já que nesta as empresas privadas assumem a prestação de serviços como um todo, diretamente ao usuário; b) tendo em vista que a contratação visa a um “resultado”, afasta-se a contratação de serviços do mero fornecimento de mão de obra” (AMORIM, 2009 apud SILVA, 2011, p. 104).

⁵² Tal Enunciado se aplica tanto à iniciativa privada quanto à Administração Pública.

I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03-01-74).

II – A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (Art. 37, II, da Constituição da República).

III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20-06-1983), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993) (BRASIL/TST, 1993).

Como explicitado anteriormente, o Enunciado 331 fixa, de forma melhor definida, o entendimento de que a terceirização lícita estaria estritamente ligada à atividade-meio do tomador de serviços.

Nesse sentido, Márcio Túlio Viana e autores (VIANA; DELGADO; AMORIM, 2011, p. 60) apontam que a Súmula 331/TST, ao traçar limites jurídicos à terceirização, mostra-se duplamente importante, tanto para o bem quanto para o mal: “Para o bem, porque – em razão dos próprios limites – ajuda a conter o fenômeno. Para o mal, porque – dentro dos mesmos limites – ela o legitima e reforça”.

Para Jorge Luiz Souto Maior, um dos problemas relativos ao Enunciado 331 consiste no fato de o mesmo não vincular a legalidade da terceirização a qualquer tipo de especialização da empresa contratada, o que dá margem à criação de empresas de mera prestação de serviços, sem qualquer finalidade empresarial específica e, ainda, sem idoneidade econômica. Nessa perspectiva, o autor citado tece fortes críticas ao referido enunciado:

O padrão jurídico criado desvinculou-se da função histórica do Direito do Trabalho, que é o da proteção do trabalhador. A perspectiva do Enunciado foi apenas a do empreendimento empresarial, permitindo que a terceirização, a qual, em tese, se apresentava como método de eficiência da produção, passasse a ser utilizada como técnica de precarização das condições de trabalho. (SOUTO MAIOR, 2004, p. 120).

Como visto anteriormente, sobretudo no Campo do Direito do Trabalho, há uma

clara associação entre o aumento da utilização da terceirização no Brasil e a precarização das condições de trabalho. No caso do setor público, a crescente utilização desse recurso tem sido apontada, inclusive, como uma estratégia abusiva e ilegítima a favor da desestatização (AMORIM, 2009, p. 101), servindo, até mesmo, “como válvula de escape à realização de concursos públicos” (FERRAZ, 2007, p. 7).

Patrícia Pinheiro Silva (2011, p. 99) salienta que tem aumentado o repasse executivo de serviços públicos para a iniciativa privada (através dos institutos da concessão e da permissão) como reflexo dos processos desestatizantes dos últimos anos. De igual modo, segundo a autora: “a Administração vem enxugando seus quadros e dinamizando a execução de suas atividades através da terceirização”.

Para José Dari Krein (2007, p. 190), o crescimento da terceirização no setor público, no Brasil, encontra-se intimamente ligado a quatro fatores:

- 1) é uma forma de driblar a Lei de Responsabilidade Fiscal, já que os gastos com terceirização não são computados como despesa com pessoal; 2) há uma concepção de que a eficácia e a eficiência seriam alcançadas com métodos de gestão privada, o que não se confirmou, dada a natureza particular do setor público; 3) os administradores têm maior liberdade de “manusear” a força de trabalho terceirizada em prol das suas finalidades políticas e administrativas; e 4) dada a inexistência de investimentos, a terceirização pode, para alguns, ser um mecanismo de financiamento das campanhas eleitorais.

O enxugamento da máquina estatal insere-se, como antes demonstrado, no emaranhado de reformas realizadas na década de 1990 ancoradas no paradigma neoliberal e, nesse cenário, inicia-se um período de importante espraiamento da terceirização no setor público, situação essa que tem levado, em muitos casos, à violação de preceitos legais que apenas consentiam a terceirização em atividades de apoio ou instrumentais.

Dessa forma, diante das frequentes distorções no que tange à utilização abusiva do instituto da terceirização, inclusive para disfarçar contratações ilícitas baseadas em mera intermediação de mão de obra, foi posto na ordem jurídica nacional o Decreto n.º 2.271/1997 que, de acordo com Rodrigo Lacerda de Carelli (2014, p. 85), trouxe a disciplina quanto à contratação de serviços pela Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional, apresentando claras disposições para obstar o desvirtuamento da contratação de serviços pelo poder público.

Em seu Art. 4º o Decreto citado restringiu a inclusão de disposições nos instrumentos contratuais que permitissem: “caracterização exclusiva do objeto como

fornecimento de mão de obra” (inciso II), e “subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante” (inciso IV). Ainda de acordo com o referido decreto:

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal (BRASIL, 1997).

É importante observar que o Decreto n.º 2.271/1997 ratifica de forma clara e definida as interpretações já dadas pela legislação anterior, que apontavam para a restrição da terceirização somente às atividades meio dos órgãos públicos. Além disso, o § 1º do Art. 1º traz uma lista exemplificativa de serviços que são considerados materiais, acessórios, instrumentais ou complementares dos órgãos ou entidades da Administração pública federal e, no caso destes, a execução indireta não só é possível como é desejável (SILVA, 2011, p. 105).

Contudo, apesar da tentativa da legislação em impor limites aos contratos de terceirização celebrados entre a Administração Pública e a iniciativa privada, frequentes são os abusos cometidos na utilização desse instituto, inclusive porque, como discutido, o principal limite utilizado para abalizar a terceirização é a fluida distinção entre atividade meio e atividade fim.

O que fica nítido, em diversas situações, é que o limite entre atividade meio e atividade fim é muito tênue, não sendo, na maioria das vezes, norteados pelos critérios estabelecidos na legislação, mas por critérios empresariais inerentes à própria atividade. Como argumenta Flávio Amaral Garcia:

Diferenciar as terceirizações lícitas das ilícitas por esse critério de atividade-meio e fim cria um ambiente de absoluta insegurança jurídica para o administrador público, que diante de situações que se encontram na zona cinzenta, fica sem saber se pode ou não contratar determinado objeto, eis que isso pode ser considerado ilegal pela Justiça do Trabalho (GARCIA, 2010, p. 105).

Nesse sentido, para além do critério da distinção entre atividade meio/fim e dado o avanço indiscriminado do uso da terceirização no serviço público, contrariando frequentemente, inclusive, a legislação que trata do tema, faz-se mister trazer à discussão outros limites traçados pelo ordenamento jurídico para além dos quais a terceirização se configura como ilícita. Esse caminho será traçado a partir da argumentação proposta por Flávio Freitas Faria (2001); Mônica Valente (2009) e Patrícia Silva (2011).

Consoante Flávio Freitas Faria (2001, p. 6-7), no sentido de evitar a terceirização sem limites, o que configuraria fraude à disciplina constitucional para o provimento de cargos na administração pública, há três possíveis diretrizes que devem ser observadas: 1) a primeira diretriz reside na exclusão da possibilidade de terceirização da própria atividade fim do órgão da administração; 2) a segunda aponta para a existência de cargos permanentes, no quadro funcional dos órgãos ou entidades, cujas atribuições sejam exatamente a de exercer essas atividades; e 3) a terceira diretriz diz respeito ao exercício do poder de polícia e à prática de atos administrativos, pois tais práticas demandam um sujeito competente, competência essa que deve ser delegada por intermédio de lei formal, princípio que não admite transferência contratual a pessoas estranhas à administração pública.

Patrícia Pinheiro Silva (2011, p. 106–115) trata o tema de maneira mais complexa ao incorporar ao debate alguns outros princípios que devem ser levados em consideração no que tange à utilização da terceirização na administração pública. São eles: princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público; princípio da legalidade; atividades passíveis de terceirização; vedação à intermediação de mão de obra; e princípio da organização funcional da administração pública.

Conforme a autora supracitada, o princípio da supremacia aponta para a superioridade do interesse público sobre os demais interesses existentes em sociedade, de tal modo que não pode haver prevalência dos interesses privados sobre o interesse público⁵³. Já a indisponibilidade do poder público diz respeito à impossibilidade de sacrifício ou transigência pelo agente público no que concerne ao cumprimento do interesse público.

Desta forma, ao efetuar a contratação de empresas prestadoras de serviços, é

⁵³ Faz-se necessário sublinhar que o interesse público não deve ser confundido com interesse do aparato estatal, mas deve estar sempre ligado com os interesses da coletividade, ou seja, com o atendimento do bem comum (SILVA, 2011, p. 106).

dever da Administração Pública analisar se há, de fato, interesse público que justifique a terceirização:

Assim, o Estado deverá perquirir se a terceirização irá permitir: (a) que os entes e órgãos da administração pública possam concentrar-se (DL nº 200/67, art. 10, § 2º) nas atividades nodais de suas competências para delas melhor desincumbir-se (DL nº 200/67, art. 10, § 7º); (b) impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa (DL nº 200/67, art. 10, § 7º); e (c) promover a economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis (Decreto nº 2.271/97, art. 2º, III). (SILVA, 2011, p. 106).

Por conseguinte, apenas se praticável o cumprimento dos objetivos legais e, portanto, do interesse público, ou seja, do bem comum, deverá o Estado optar pela inserção de particulares no seio da Administração através da terceirização.

Em relação ao princípio da legalidade, este consta no art. 37, *caput*, da CF de 1988 e a ele devem respeito as três esferas de poder da Administração Pública direta e indireta. Segundo Patrícia Pinheiro Silva, sempre que houver a opção pela terceirização na Administração Pública, esta deverá se efetuar através da celebração de contrato de Direito Administrativo pautado estritamente nos moldes legais da lei e da Constituição, pois “a terceirização no serviço público apenas é admitida nos estritos moldes legais, em consonância com o princípio da legalidade” (SILVA, 2011, p. 108).

No que concerne aos princípios relacionados às atividades passíveis de terceirização e à vedação à intermediação de mão de obra, viu-se em discussão anterior neste capítulo que, de acordo com os dispositivos legais e sua interpretação jurídica, sobretudo no campo do Direito do Trabalho, a orientação predominante é a de que a Administração Pública pode celebrar contratos de terceirização a fim de repassar determinados serviços à iniciativa privada, conquanto esses serviços estejam ligados a atividades acessórias e instrumentais, nunca a atividades fim dos órgãos públicos. Nessa direção Patrícia Pinheiro Silva adverte:

A terceirização realizada em atividades centrais da competência dos entes públicos enseja uma dimensão político-desestatizante ilegítima, fruto de abuso de poder do administrador, que, ao promover a invasão da iniciativa privada no setor público, viola a própria competência. O desvio de objeto contratual e da finalidade do instituto da terceirização viola o regime institucional da contratação de serviços na Administração Pública. (SILVA, 2011, p. 110).

Quanto à vedação à intermediação de mão de obra, a Lei n.º 8.666/1993, como

explanado anteriormente, ao tratar dos serviços passíveis de terceirização, os define como atividades cujo objetivo é o de alcançar determinada utilidade de interesse para a Administração. Desse modo, torna-se evidente “que a lei elege como objeto da terceirização a busca por um resultado, a ser obtido por meio da atividade contratada. Disso decorre a inviabilidade de contratação de serviços de mero fornecimento de mão de obra” (SILVA, 2011, p. 110).

Por fim, a autora supramencionada insere na discussão o princípio da organização funcional da administração pública. Para compreender esse princípio é necessário, inicialmente, captar que a Administração Pública possui natureza institucional, ou seja, corresponde a um conjunto de pessoas que atua de modo organizado, permanente e continuamente, com base em regras específicas e engajada com a promoção de valores fundamentais.

Patrícia Pinheiro Silva (2011, p. 114) argumenta que essa conceituação institucional da Administração Pública, assentada num conjunto uniforme de sujeitos, permite que dela se extraia uma identidade que se prorroga no tempo, independentemente dos ocupantes dos cargos ou empregos públicos. Disso resulta a formação de uma cultura de regras e costumes, de padrões de conduta que se projetam a seus integrantes, gerando uma linha de continuidade na Administração e proporcionando aos administrados maior segurança jurídica.

Assim, a utilização da terceirização, ao se estender a competências centrais dos órgãos e entes públicos, dinamiza “o movimento de desregulamentação institucional e de desprofissionalização do serviço público, concorrendo para liquidar funções e esgotar planos de carreiras indispensáveis ao exercício das responsabilidades estatais” (AMORIM, 2009, p. 20). Dessa maneira, torna-se fragilizado o princípio constitucional da organização funcional da administração pública, que demanda um quadro específico de servidores, organizado e profissionalizado, para o exercício permanente das atividades efetivadoras do interesse público.

Finalmente, para arrematar esse debate, é pertinente trazer à discussão a questão dos custos da terceirização no setor público. Como já analisado, o discurso que argumenta a favor da terceirização, tanto na esfera privada quanto na esfera pública, defende a diminuição dos custos e o aumento da qualidade/produtividade quando o contratante repassa a uma empresa especializada a execução de determinada atividade acessória e, dessa forma, pode se dedicar à sua atividade fim.

Contudo, Mônica Valente (2009, p. 105) adverte que, especialmente, no caso do

setor público a terceirização assume contornos mais sérios, pois como se não bastasse a precarização dos direitos do trabalhador, que por si só já é nociva, a terceirização precariza também a prestação de um serviço que se pretende público, universal e de boa qualidade.

Consoante a autora, a terceirização precariza a prestação do serviço ao seguir a lógica do menor custo e maior lucro, inerente ao próprio processo de terceirização, excluindo a possibilidade de se investir em capacitação profissional, em carreira profissional, em equipamentos de proteção, em saúde e segurança do trabalho, em proteção ao meio ambiente, etc.

O ponto nevrálgico é que o investimento nessas áreas, no caso dos serviços públicos, não pode ser visto simplesmente como custo, mas sim como um insumo cujo objetivo é dar qualidade, resolutividade e eficiência à prestação do serviço:

Qualquer pessoa prefere ser atendida por médicos bem remunerados que não precisem ter 4 empregos para sobreviver, que têm a oportunidade institucional de se atualizar em sua especialidade, que têm um horizonte de carreira em sua trajetória profissional. Igualmente, qualquer um prefere que os trabalhadores que se encarreguem da limpeza do centro cirúrgico sejam bem treinados, bem remunerados e saudáveis, com equipamentos de proteção à saúde garantidos. Portanto, a terceirização no setor público é ainda mais grave do que no setor privado, uma vez que envolve não somente a precarização do trabalho, mas também compromete a qualidade do serviço prestado. (VALENTE, 2009, p. 105)

Ao longo de nossa pesquisa a utilização da terceirização surgiu de forma bastante contundente e, especificamente em relação ao nosso objeto de análise, sua inserção tem se feito sentir nas políticas públicas de turismo por meio da contratação de empresas de consultoria supostamente especializadas, às quais foram entregues um dos principais instrumentos de planejamento no contexto do PRODETUR/NE: os planos de desenvolvimento do turismo.

Todavia, como será explorado no item a seguir, a contratação de empresas de consultoria não esteve restrita ao contexto do PRODETUR/NE, em realidade, esse tipo de contratação constitui uma forma “sofisticada de terceirização” e tem, cada vez mais, se ampliado no setor público brasileiro.

A título de síntese, o Quadro 03, a seguir, apresenta sumariamente os principais diplomas legais relativos à terceirização na legislação brasileira:

Quadro 03 – Síntese da legislação brasileira concernente à terceirização na Administração Pública (1967-1997)

Diploma legal	Data de Edição	Dispositivos principais	Conteúdo (<i>caput</i>)
Decreto-Lei n.º 200	25/02/1967	Art. 10, § 1º, alínea c e § 7º	Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
Lei n.º 5.645	10/12/1970	Art. 3	Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências.
Enunciado 256/TST	30/09/1986	Texto integral	Contrato de prestação de serviços. Legalidade
Decreto-Lei n.º 2.300	21/11/1986	Art. 9, Inciso II	Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências.
Constituição Federal	05/10/1988	Art. 37, Inciso XXI	Constituição da República Federativa do Brasil
Lei n.º 8.666	21/07/1993	Art. 6; Art. 10, Inciso II; Art. 13	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Enunciado 331/TST	01/12/1993	Texto integral	Contrato de prestação de serviços. Legalidade (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação)
Decreto n.º 2.271	07/07/1997	Art. 1; Art. 4	Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências

Fonte: Elaboração própria a partir das leis e decretos citados.

2.4. Terceirizando o planejamento: a inserção de empresas de consultoria no setor público no Brasil

Ao observar a frequência e a extensão, quase naturalizada, das consultorias na atualidade, quase nos esquecemos que seu surgimento está ligado às transformações ocorridas na gestão das organizações no período que compreende o final do século XIX e início do século XX. Foi nesse contexto que, segundo Júlio Cesar Donadone (2003), surgiram as primeiras empresas que mais tarde, por meio de fusões e aquisições, iriam consolidar-se como polos principais do espaço de consultoria

mundial.

A literatura costuma reconhecer a Inglaterra e os EUA como os dois países nos quais se originaram as grandes firmas de consultoria, e este último país, inclusive, configurou-se como principal espaço de construção das características que se tornariam elementos estruturantes das empresas líderes do setor, constituindo a sede da maior parte das grandes empresas de consultoria internacional (DONADONE, 2003, p. 2–3).

A evolução da indústria de consultoria está ligada ao desenvolvimento da prática e da ideologia do *management*⁵⁴ e seria possível identificar pelo menos três gerações de empresas no processo de evolução dessa indústria: (1) administração científica; (2) organização e estratégia; e (3) tecnologia de informação. (PAULA; WOOD JÚNIOR, 2008, p. 174).

Como referência cronológica, pode-se citar a criação da Arthur D. Little em 1886; da Ernst & Ernst e Arthur Young & Company em 1906; da Booz Hallen & Hamilton em 1914; da Arthur Andersen em 1913; da Mckinsey em 1926, nos E.U.A. Na Inglaterra tem-se a fundação da Price em 1849 e da Coopers em 1954. (DONADONE, 2003, p. 3).

As empresas de consultoria foram, ao longo do tempo, ampliando seu campo de atuação, encampando tarefas que iam do aconselhamento contábil e financeiro até a total remodelagem estratégica de grandes empresas. Contudo, a atuação dessas empresas no setor público mantém íntima relação com os eventos ocorridos durante a II Guerra Mundial, quando o governo americano contratou um grande número de consultores para reorganizar atividades de áreas diversas, que iam desde a reorganização do setor militar até o rearranjo da produção civil. Conforme Júlio Cesar Donadone:

A utilização de consultores pelo governo, durante os esforços de guerra, trouxe consigo a possibilidade de abertura do setor público à atuação das empresas de consultoria. A criação, pelo Congresso americano, da *Hoover Comission* representa de forma emblemática o interrelacionamento dos dois setores. Criada em 1947, a comissão tinha o objetivo de coordenar forças-tarefas que seriam responsáveis pela reorganização do setor público americano. Este havia crescido

⁵⁴ De acordo com o dicionário *Cambridge* da língua inglesa, o significado de *management* remete à administração, gestão e direção. Consoante Cristiana Ituassu e Maria Tonelli (2014) o *management* pode ser entendido como parte da modernidade contemporânea, na qual o progresso científico encorajou o controle das mais diversas atividades no mundo. As autoras asseveram, porém, que o *management* foi transformando num dogma e incorporado em diferentes dimensões, inclusive já se fala numa “cultura do *management*”: ele hoje define nosso tempo, muda nossa linguagem cotidiana, emprega milhões e reforça a ideia de que controle e progresso estão necessariamente ligados.

nas últimas duas décadas, passando de 500 mil para dois milhões de empregados; o número de unidades administradas passara de 500 para 1880 e as despesas, de 3,6 para 42 bilhões de dólares (MCKENNA, 1996). O trabalho foi estruturado em forças-tarefas que eram lideradas por doze diferentes executivos, que tinham como suporte o auxílio de consultores externos. Cabia às empresas de consultoria formular e reestruturar o setor executivo do governo, o que envolvia desde o gerenciamento do corpo diretivo da Casa Branca até novas estruturas organizacionais do correio americano. (DONADONE, 2003, p. 5).

Ainda nessa perspectiva, o esforço americano de reconstrução da Europa, nos anos subsequentes à guerra, ajudou a difundir as consultorias por meio da introdução de práticas gerenciais que compunha um dos elementos da ajuda oferecida pelos E.U.A à Europa e abria novas frentes de atuação para os consultores. Firms importantes inauguraram escritórios em diferentes capitais européias, a exemplo da Arthur D. Little que criou representações em Paris, onde se localizava o escritório central de coordenação do Plano Marshall.

As consultorias continuaram a crescer nos anos 1980 por meio de uma série de eventos que deram suporte à expansão de seus espaços de operação, dentre os quais podem-se destacar as mudanças ocorridas em sua forma de atuação; o relacionamento com as empresas contratantes e a sua inserção nos mercados de divulgação e venda de pacotes gerenciais.

Porém, foi nos anos 1990 que o setor ganhou destaque e importância nos meios empresariais e gerenciais, evidenciado-se sob os holofotes da mídia, graças às taxas de crescimento na receita e no porte das empresas. Nesse período as receitas passaram de de US\$ 22 bilhões em 1990 para US\$ 100 bilhões dez anos depois (ver Figura 03, a seguir), e entre as dez maiores empresas, é comum encontrar-se um contingente de empregados que supera 50.000 consultores e a receita de cinco bilhões de dólares. Também nesse período, ocorreu a difusão massiva de técnicas de reengenharia e a estreita associação entre gurus e modismos gerenciais, propagada por meio da divulgação centrada em artigos de revistas renomadas, além da publicação de livros com a função de carro-chefe das idéias/modismos cujo autor seria, posteriormente, transformado em guru e *best seller*. (DONADONE; SZNELWAR, 2004, p. 64-65).

Ana Paes de Paula e Thomaz Wood Júnior (2008) corroboram nessa direção, destacando que a década de 1990 foi particularmente interessante para o aumento das consultorias em decorrência dos problemas e desafios enfrentados pelo mundo empresarial, que acabaram se convertendo em oportunidade de mercado para as

empresas atuantes naquele setor. Conforme os autores, em consequência do processo de globalização, as empresas passaram a expandir suas atividades para novas áreas de atuação, o que ampliou o movimento de competição no mercado e aumentou a demanda por “conselhos estratégicos”, levando à disseminação de ideias e tendências como a qualidade total, a reengenharia e o *downsizing*.

Figura 03 – O mercado mundial de consultoria nos anos 1990

Fonte: DONADONE, SZNELWAR (2004, p.65).

Faz-se mister elucidar que essas tendências frequentemente apontavam para a reorganização das empresas e corporações no sentido de diminuir custos ao realizar cortes em setores considerados desnecessários, o que, em tese, ampliaria a eficiência e a competitividade. O *downsizing*, por exemplo, que pode ser traduzido para o português como “enxugamento”, “redução de pessoal” ou “corte na mão-de-obra” é uma técnica de administração contemporânea que, segundo Miguel Caldas (2000) vem se expandindo de tal forma que parece ter se tornado a regra, ao invés da excessão, em tempos de crise nas empresas. Apesar de prometer a eficiência de custos e a eliminação de certas burocracias, o autor argumenta que cresce o número de estudos que sublinham as consequências negativas do *downsizing* para as empresas que o praticam⁵⁵.

O que é importante compreender é que a expansão das consultorias no mundo

⁵⁵ Tais consequências incluem mudanças, muitas vezes imprevisíveis, no ambiente de trabalho, na eficiência interna, na eficácia organizacional, nas relações de trabalho e até mesmo na imagem externa das empresas e organizações, além de gerar uma série de efeitos emocionais e psicológicos nos funcionários remanescentes do processo de demissão. (CALDAS, 2000, p. 3–7).

situa-se na mesma esteira onde se alinham a redução de custos, o corte de funcionários, a terceirização e o discurso do aumento da eficiência e competitividade nas empresas e organizações. Num período marcado pelo desafio da concorrência globalizada, as firmas de consultoria surgem com “pacotes de soluções” formatados para dar conta de quaisquer problemas enfrentados pelas empresas e aí reside o grande trunfo das consultorias: o produto por elas vendido é o conhecimento, e não qualquer um, mas um conhecimento dito estratégico, efetivo e, sobretudo, especializado.

Nesse sentido, Adriana Bernardes Silva (2012) assevera que, na atualidade, vivemos uma organização espacial diferenciada dos períodos anteriores, pois ao forte fluxo de pessoas e bens materiais que caracterizam a modernização capitalista, soma-se agora uma acelerada circulação de informações. Dessa forma, “a compreensão da organização do espaço na era do capitalismo organizacional deve passar, necessariamente, pela apreensão da variável informação”, pois “a informação produzida no contexto da globalização se define como uma mercadoria estratégica utilizada seletiva e hierarquicamente.” (SILVA, 2012, p. 4).

Ao refletir sobre o tema, Milton Santos (2011) menciona o caráter tirânico da informação, destacando o “papel verdadeiramente despótico da informação” como um dos traços marcantes do período histórico corrente. Segundo o autor, nas condições atuais, as técnicas da informação são utilizadas precipuamente para atender aos objetivos particulares de um punhado de atores. Por conseguinte, “essas técnicas da informação são apropriadas por alguns Estados e por algumas empresas, aprofundando assim os processos de criação de desigualdades.” (SANTOS, 2011, p. 28).

Os imperativos da globalização determinam um acirramento competitivo que se manifesta segundo uma concorrência extremamente feroz entre os grandes grupos empresariais (SANTOS, 2011), porém essa concorrência também se estende aos territórios. Nesse contexto, há um fortalecimento da atuação das empresas de consultoria, tendo em vista que essas empresas se especializaram no conhecimento de métodos e de modelos administrativos gerenciais que suplantam a própria especialização produtiva das corporações (SILVA; FARIAS, 2008, p. 105).

Todavia, é importante ressaltar que, de acordo com Adriana Bernardes Silva e Hélio Farias, devido ao brutal redimensionamento do papel do Estado na atualidade, as empresas transnacionais de consultorias converteram-se em atores fundamentais

na adequação dos sistemas de ações de vários países do mundo aos desígnios neoliberais. Dessa forma, para além das grandes firmas e corporações, tais empresas também passaram a ocupar uma posição primordial na criação e controle de informações estratégicas sobre diferentes territórios nacionais. Assim,

as empresas de consultoria destacam-se como um elemento essencial à transformação institucional de grandes corporações e aos processos de adaptação dos Estados nacionais às políticas neoliberais, pois ao controlarem a informação – “atividade por excelência do período atual” – situam-se na fronteira estratégica dos mercados amplamente internacionalizados. (SILVA; FARIAS, 2008, p. 106).

No caso específico do Brasil, a argumentação exposta nesse capítulo permite inferir que o alargamento da utilização de consultorias pelo serviço público está diretamente ligado ao “enxugamento” da máquina estatal decorrente das reformas administrativas implantadas ao longo dos anos 1990. Amparada na legislação – que como discutido anteriormente dá margem para a terceirização de um leque bastante abrangente de serviços – a contratação de consultorias passou a fazer parte de rotinas e atividades comandadas pelo Estado.

Porém, longe de constituírem questões triviais, os problemas para os quais o Estado brasileiro passou a demandar soluções das empresas de consultoria extravasam os limites das atividades consideradas acessórias, indo desde a cotação de empresas estatais a serem privatizadas, passando pela elaboração de Planos Plurianuais, e incluindo a produção de planos relacionados a políticas setoriais. Ou seja, as empresas de consultoria alcançaram uma das tarefas fundamentais que constituem o *core* do Estado: o planejamento.

Conforme estudo publicado por Adriana Bernardes da Silva e Hélio Farias (2008), as empresas de consultoria ocuparam função estratégica decisiva, ao lado do BNDES e do Conselho Nacional de Desestatização, no contexto do Programa Nacional de Desestatização (PND) instituído pela Lei 8.031 de 12 de abril de 1990. Segundo os autores, as empresas de consultoria foram responsáveis por avaliar e propor os preços e as condições de venda das empresas e serviços estatais. Na época, as duas principais razões alegadas para a contratação de consultorias no âmbito do PND foram (a) conferir credibilidade internacional ao programa de privatizações mediante o aval de tais empresas, e (b) reduzir os custos do BNDES e, conseqüentemente, do PND, pois caso a avaliação fosse realizada pelo BNDES,

levaria mais tempo e demandaria a contratação de mais técnicos, o que encareceria o processo de privatização e levaria ao inchaço da máquina pública.

As empresas de consultoria participantes do PND receberam juntas mais de US\$ 209 milhões e, dentre elas, figuravam grandes firmas transnacionais de consultoria, como a Arthur D. Little, KPMG, Ernst & Young, Booz Allen & Hamilton, PriceWaterhouseCoopers e Deloitte. A partir da análise realizada, os autores concluem que as privatizações emergiram como mecanismo capaz de reestruturar o Estado, equipando-o de nova capacidade de intervenção mais próxima da lógica de administração das grandes empresas, daí a crescente inserção das empresas de consultoria em funções estratégicas que antes eram exclusividade do Estado. (SILVA; FARIAS, 2008, p. 116).

A pesquisa desenvolvida por Alcides Manzoni Neto (2007) aponta uma outra faceta da inserção de consultorias no serviço público brasileiro: tarefas cruciais para o planejamento territorial do país, como a elaboração de Planos Plurianuais, passaram a ser completamente delegadas a empresas internacionais de consultoria. Em seu estudo, Manzoni Neto problematizou, especificamente, a atuação de dois grandes consórcios que trabalharam ativamente na construção de PPA's: o Consórcio Brasileira, constituído em 1998 e que tinha a empresa Booz Allen & Hamilton como participante; e o Consórcio Monitor Group/Boucinnhas & Campos, contratado pelo governo brasileiro em 2002.

Consoante o autor, as corporações criam novos preceitos carregados de racionalidade e instrumentalidade, sempre em busca do aumento dos lucros na gestão de negócios. Esses preceitos por sua vez, acabam sendo facilmente absorvidos pela administração pública, tornando-se condição indispensável para a modernização das funções do Estado. Em consequência disso, assistimos a um aumento exponencial da demanda do Estado brasileiro por serviços de consultoria, visto que essas empresas surgem como o atalho mais fácil para que os governos tenham acesso ao arsenal conceitual e técnico da administração empresarial. Dessa forma, seduzidos por teorias da administração, os governantes contratam empresas de consultoria para a elaboração de diversos estudos e planos, promovendo uma verdadeira terceirização do planejamento.

Carolina Todesco (2013), em seu estudo acerca da produção terceirizada de políticas públicas de turismo para a Amazônia Legal, desvela aspectos importantes sobre aquela que talvez seja a área mais comum de atuação das consultorias no

serviço público brasileiro atualmente: a elaboração de planos e projetos ligados ao desenvolvimento de políticas públicas setoriais.

Tomando o PROECOTUR – Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal – como estudo de caso, a autora analisa a inserção das empresas de consultoria na elaboração de diversos estudos e planos ligados ao planejamento do turismo na Amazônia. Após avaliar o trabalho das consultorias e as condições materiais e institucionais dos órgãos de turismo, a autora conclui sua análise asserverando que a terceirização da produção da política, baseada nos princípios da redução de custos pela administração pública e da especialização do conhecimento das empresas de consultoria, promove uma produção incoerente da política, incoerência que toma corpo nos prazos subestimados, nos planos mal elaborados, em pesquisas de campo e levantamento de informações de qualidade questionável e, tudo isso, sob uma deficiente fiscalização e avaliação dos órgãos públicos.

Ao atentarmos para os estudos desenvolvidos por Silva e Farias (2008), Manzoni Neto (2007) e Todesco (2013) percebemos como elo comum a forte presença de empresas de consultoria contratadas para executar, não atividades acessórias, mas atividades-fim, já que se tratam de áreas intimamente relacionadas ao processo de planejamento. Dessa forma, tem havido um crescimento acelerado dos serviços de consultoria na administração pública brasileira, alcançado atividades basilares que são de responsabilidade do Estado. Diante disso, até poderíamos concluir que estamos vivendo, no Brasil, um período que concorre para a completa terceirização do planejamento, o que, indubitavelmente, gera consequências nas formas de utilização e apropriação do território.

Importa destacar que os argumentos frequentemente utilizados para a contratação de consultorias pela administração pública estão assentados na especialização e *know how* atribuído a essas empresas, de um lado, e na falta de preparo do corpo técnico das instituições públicas, de outro.

De acordo com Ana Paula Gomes (2007), o contrato de consultoria no serviço público consubstancia um ajuste entre o Estado e a contratada, objetivando a realização de um serviço técnico-profissional especializado. Assim sendo, a autora atesta que a motivação plausível que justifica a contratação de consultorias na esfera da administração pública é a notória especialização dessas empresas, o que implica, portanto, a execução de atividades que não possam ser satisfatoriamente desenvolvidas pelo corpo técnico funcional. Nesse sentido, a autora defende

enfaticamente que “parece ser impróprio contratar consultores quando o trabalho a ser desenvolvido não requeira conhecimento específico sobre o assunto, ou se refira a problemas rotineiros do órgão/entidade.” (GOMES, 2007, p. 132).

Todavia, em que pese a recomendação legal acerca da terceirização no setor público – que como debatido anteriormente estabelece critérios para resguardar o Estado e suas funções e evitar a ilicitude nos contratos – tem havido uma inserção cada vez maior das consultorias na administração pública, chamadas a desenvolver tarefas diversas que encampam, inclusive, a elaboração de estudos, planos e projetos ligados ao planejamento.

É necessário ressaltar que o Estado, ao se amparar frequentemente no uso de serviços de consultoria, deixa de investir na contratação e treinamento de seu próprio corpo de funcionários, o que leva à precarização dos quadros técnicos e, por sua vez, conduz à frequente contratação de empresas de consultoria. Temos assim um círculo vicioso que ao mesmo tempo em que promove a precarização do serviço público também alimenta o crescimento do mercado de consultorias no setor público (TODESCO, 2013).

Apesar desse crescimento, contudo, os estudos acerca do mercado de consultorias não costumam aprofundar questões relacionadas a atuação dessas empresas e as consequências provenientes de suas intervenções. Segundo Marilson Alves Gonçalves (1991), o clima de desconfiança mútuo que paira entre clientes e consultores acaba por se refletir na produção bibliográfica sobre o tema e, como resultado, excluindo-se publicações de caráter informativo, noticioso ou apenas descritivo, “cerca de 90% dos artigos e livros sobre o tema estão preocupados em apresentar cuidados a serem observados por clientes na seleção e no emprego de consultores ou ainda, em formular modelos, conselhos e posturas mais adequadas para o relacionamento cliente-consultor.” (GONÇALVES, 1991, p. 91–92).

Ainda consoante o autor, há duas outras dificuldades em relação à qualidade da produção bibliográfica sobre o tema: (1) é uma área ainda em processo de construção conceitual e também de pouca contribuição teórica relativa (poucos livros, monografias e teses), quando comparada a outras áreas da Administração; e (2) é uma área de interface disciplinar e, como tal, acaba por apresentar quase todo o seu campo conceitual transposto de outras.

Em contrapartida, estudos revelam que vem aumentando exponencialmente o número de críticas e a exigência quanto ao trabalho das empresas de consultoria. De

acordo com Ana Paes de Paula e Thomaz Wood Júnior (2008) essas críticas começaram a ter bastante visibilidade a partir de casos em que muitas organizações empenharam recursos em projetos de consultoria que fracassaram. Em alguns desses casos os investimentos foram altíssimos e envolveram a participação de grandes empresas de consultoria de sólida reputação, como a Accenture, a Deloitte & Touche e a AT&T.

Os autores supramencionados assinalam três problemas típicos envolvendo as críticas ao trabalho das consultorias: (1) o fato da atividade ser considerada milagrosa; (2) a dependência do contratante em relação aos seus serviços; e (3) o uso indevido dos seus serviços, principalmente no que se refere à validação política de determinadas decisões e à delegação das funções executivas para os consultores.

É importante ressaltar que, comumente, as empresas e instituições contratantes tendem a considerar o trabalho das consultorias como uma espécie de “caixa mágica” da qual surgirão soluções para quaisquer demandas apresentadas. Dessa maneira, muitas empresas e organizações acabam por delegar inteiramente às consultorias tarefas complexas e, por vezes, definidoras de rumos futuros sem participar efetivamente do processo.

Marilson Gonçalves (1991), todavia, chama atenção para a definição de consultoria como processo de aprendizagem mútua de consultor e cliente, baseado num ciclo permanente de pesquisa-ação, isto é, ensaio-erro-acerto. Neste processo, não apenas o consultor deve ter um papel ativo, mas também o cliente, uma vez que os problemas de cada empresa/instituição nunca são iguais. Além disso, o autor defende que é praticamente impossível para a equipe de consultores apreender toda a complexidade e interdependência dos sistemas político, social, tecnológico e econômico operados pelo cliente, no curto espaço do tempo contratual.

Contudo, se por um lado há clientes, sejam empresas privadas ou instituições públicas, que criam a expectativa de estar comprando soluções efetivas para suas demandas ao contratarem serviços de consultoria, por outro lado, também importa sublinhar que há consultores pouco preocupados em oferecer soluções e alternativas personalizadas para os problemas apresentados por seus clientes. Em realidade, Miguel Caldas e autores atestam que

na sua versão moderna, os consultores podem estar criando e disseminando pacotes de consultoria de vida útil deliberadamente curta e de qualidade duvidosa; eles podem estar conduzindo

diagnósticos apenas para legitimar receitas pré-concebidas; eles podem estar padronizando os remédios que produzem e eles podem estar massificando tratamentos. (CALDAS; *et al.*, 1999, p. 4).

Diante do debate posto, urge analisar a ação das empresas de consultorias, dado seu poder de atuação como agentes do conhecimento (MENESES, 2004) e sua inserção cada vez maior na administração pública. A presença marcante dessas empresas na área de planejamento impõe pensar de que forma os conceitos e práticas por elas disseminados têm sido incorporados aos modos de uso e apropriação do território por meio das políticas públicas.

Considerando a direção apontada por Carolina Todesco (2013, p. 170) e levando em consideração todo o debate apresentado até aqui, nos questionamos acerca do *modus operandi* por meio do qual vem se realizando a produção de políticas públicas de turismo no Brasil com o alargamento do instituto da terceirização através das empresas de consultoria, contratadas sobretudo para executar estudos técnicos e elaborar planos de turismo a partir dos quais são planejadas as ações que direcionam os usos do território para o turismo. Essas questões serão analisadas em capítulo posterior.

2.5. A terceirização como regra do planejamento do turismo no Brasil?

Como demonstrado no debate estabelecido acima, no início da década de 1990, quando se iniciaram os trabalhos de planejamento do PRODETUR/NE, até o ano de 2012, quando se deram os últimos desembolsos financeiros daquele Programa, a legislação concernente à terceirização apontava para o repasse de atividades acessórias, havendo, portanto, o entendimento de que as atividades centrais do Estado não deveriam constituir objeto de terceirização.

No entanto, conforme percurso trilhado durante o desenvolvimento desta pesquisa e, considerando ainda, outros estudos importantes sobre o tema (MANZONI NETO, 2007; SILVA, 2001; SILVA; FARIAS, 2008; TODESCO, 2013), constatou-se que a terceirização, por meio da contratação de consultorias, tem se ampliado cada vez mais na administração pública, alcançando atividades centrais da competência do Estado, com destaque para as atividades ligadas ao planejamento.

Como será discutido subsequentemente, especificamente no que tange ao objeto da presente pesquisa, constatou-se que a utilização de consultorias esteve

presente durante todas as etapas do PRODETUR/NE, com especial atenção para a elaboração dos principais instrumentos norteadores dos usos do território para o turismo: os PDITS. Dessa forma foram contratadas empresas de consultoria do Centro-Sul do Brasil para executar todo o trabalho de elaboração dos planos de turismo sob a supervisão das equipes técnicas dos OOT dos estados nordestinos.

Todavia, a contratação de consultorias, para além de constituir simples contratação de “serviço especializado”, vem alimentando um círculo vicioso quanto à constituição dos quadros técnicos das instituições públicas ligadas ao turismo, pois os estados contratam consultorias para suprir sua fragilidade técnica, ao passo em que essas contratações tendem a reforçar a fragilidade técnica existente.

Vários foram os pontos nevrálgicos constatados, resultantes da crescente parceria que tem se estabelecido entre Estado e empresas de consultoria na elaboração de políticas públicas de turismo: levantamentos de dados produzidos a partir de metodologias duvidosas, exacerbação dos prazos estabelecidos no cronograma, altos custos a cada (re)formulação dos planos. Contudo, sem dúvida, a “confusão” presente no ciclo dessas políticas públicas constituem um dos pontos mais sensíveis: o corpo técnico que não possui capacidade para avaliar os planos elaborados pelas consultorias, é o mesmo que, mais tarde, deverá implementar as ações que constam nesses planos. Essa fragilidade geral segue as constatações apontadas na tese de Carolina Todesco (2013, p. 227), o que sugere uma similaridade na região Nordeste do padrão constatado por essa autora em sua tese sobre a Amazônia.

Preocupante, porém, é o fato de esse modelo tão contraditório e problemático, ter sido adotado no PRODETUR Nacional, programa atualmente vigente em todo o território brasileiro e que, a exemplo do PRODETUR/NE, atende a estados e municípios que desejem desenvolver projetos turísticos a partir de financiamento do BID.

Importante ressaltar que, diferentemente do período anterior, a legislação em voga atualmente não faz distinção alguma entre atividade-meio e atividade-fim nos processos de contratação que envolvem empresas privadas, o que nos leva a refletir sobre a possibilidade futura de terceirização de atividades centrais da competência do Estado.

A mudança estabelecida atualmente na legislação já tem um percurso de mais de uma década, que começou em 2004 com o Projeto de Lei n.º 4.330/2004, da autoria do deputado Sandro Mabel (PL/GO). Em síntese, o referido PL dispunha sobre a contratação de serviços terceirizados e as relações de trabalho dela decorrentes,

objetivando a clara normatização do fenômeno da terceirização.

A proposição original do PL foi aprovada em 2006 na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), e em 2011 foi aprovado na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP). Seu texto sofreu algumas modificações ao longo dos trâmites e votações nas diversas comissões pelas quais tramitou, porém, de acordo com Helder Santos Amorim (2013), a mais contundente dessas alterações ocorreu entre os meses de junho e novembro de 2011, quando o projeto passou a ser identificado como PL 4.330/2004-A.

De acordo com o autor supracitado, na versão original do texto, do Deputado Sandro Mabel, a terceirização era permitida nas “atividades inerentes, acessórias ou complementares à atividade econômica da contratante” (Art. 4º, § 2º), o que já demonstrava o propósito liberalizante do PL para além das atividades-meio das empresas, “já que, sob o ponto de vista estritamente etimológico, *atividades inerentes* são aquelas que, por natureza, integram a atividade principal da empresa contratante” (AMORIM, 2013, p. 5).

Porém, esse texto original, de 2004, não disciplinava os limites da terceirização no âmbito da Administração Pública, o que ocorreu somente em 2011, quando a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) foi além ao permitir a terceirização, literalmente, em “quaisquer atividades do tomador de serviços” (Art. 2º, II), inclusive nas empresas públicas, sociedades de economia mista e suas contratadas, em todas as instâncias federativas (Art 1º, § 2º, I) (cf. AMORIM, 2013). Finalmente, após tramitar em diversas instâncias⁵⁶, e sob intensos protestos da população e críticas vindas de estudiosos de várias áreas, o PL 4.330/2004 foi transformado na Lei Ordinária 13.429, de 31 de março de 2017.

Conforme a Lei 13.429/2017 (Art. 9º, V, § 3º): “O contrato de trabalho temporário pode versar sobre o desenvolvimento de atividades-meio e atividades-fim a serem executadas na empresa tomadora de serviços”. Dessa forma, como destacam Helder Santos Amorim (2013) e Ricardo Antunes e Graça Druck (2013), estamos presenciando um momento no qual pode-se concluir que a terceirização alcançou seu ápice como mediadora das relações de trabalho no Brasil: para além dos limites

⁵⁶ O histórico completo da tramitação, que vai da proposição do PL 4.330, em 2004, até a sua transformação em Lei Ordinária 13.429, em 2017, encontra-se disponível no site da Câmara dos Deputados: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20794>. Acesso em setembro de 2017.

constitucionais, estamos vivendo num período em que a terceirização tende a se tornar a regra e não exceção.

Faz-se mister esclarecer, contudo, que a Lei 13.429/2017 restringiu essa abertura somente às empresas privadas e, portanto, a administração pública não foi incluída, como previa o texto de 2011 do PL 4.330. Conforme Helder Santos Amorim (2013), o PL 4.330 pretendia levar à terceirização sem limite, tanto no espaço da empresa privada, quanto no âmbito da Administração Pública e, dessa forma, ia de encontro à própria Constituição

seja por violar o necessário equilíbrio entre os princípios constitucionais conflitantes, privilegiando os interesses expansivos do capital em detrimento do sistema constitucional de proteção aos direitos fundamentais dos trabalhadores, seja por contrariar os princípios constitucionais da moralidade administrativa, da impessoalidade e da organização funcional da Administração Pública (AMORIM, 2013, p. 6-7).

Ricardo Antunes e Graça Druck (2013) asseveram que, ao liberar a terceirização para qualquer tipo de atividade, sem diferenciação alguma entre atividade-meio e atividade-fim (diferente do que estava posto no Enunciado n.º 331 do TST), o PL 4.330/2004 tornou evidentes as reais intenções que embasam a terceirização – qual seja a economia com encargos trabalhistas por parte da empresa contratante – lançando por terra uma das principais justificativas defendidas pelo patronato para utilização da terceirização: a especialização ou focalização nas atividades-fim.

Com base nessas reflexões e dada a argumentação, nos indagamos se o futuro do planejamento do turismo, assim como o de outras políticas públicas, no Brasil, será inteiramente entregue à terceirização por meio da contratação de empresas de consultoria.

Defendemos que se faz necessário e urgente o aprofundamento dos estudos e dos debates acerca do tema, pois as consultorias, longe de constituírem meros “atores invisíveis” (como são comumente tratadas na bibliografia de Políticas Públicas), têm estado cada vez mais presentes na Administração Pública no Brasil, direcionando a partir de suas ideias, conceitos e metodologias os rumos do planejamento e influenciando, dessa forma, os usos do/no território e, conseqüentemente, o processo de produção do espaço. Embora essas relações ainda não sejam totalmente claras, acreditamos que a Ciência Geográfica tem muito a contribuir nesse sentido e, cabe a nós, geógrafos, iniciarmos esse processo.

3. PRODETUR/NE: UMA POLÍTICA DE TURISMO PARA O NORDESTE DO BRASIL

Neste capítulo, inicialmente, será abordada a evolução do turismo nas agendas governamentais nacional e regional, destacando-se os principais marcos legais e históricos no decorrer desse processo. Em seguida será apresentado o PRODETUR/NE a partir de suas fases e respectivos componentes. Por fim, far-se-á uma discussão sobre como essa política pública influenciou de forma decisiva o ordenamento do território nordestino, sobretudo em sua faixa litorânea.

3.1. O turismo nas agendas governamentais nacional e regional

Embora, como explicitado no capítulo introdutório desta tese, haja consenso entre os estudiosos quanto ao *policy cycle* resumir-se a um modelo teórico⁵⁷, o *policy cycle* nos ajuda a compreender o processo conflituoso da produção de políticas públicas a partir dos vários estágios que o compõem, desde a concepção inicial que leva à formação da agenda até a implementação e execução das políticas públicas.

Este modelo constitui uma ferramenta conceitual extremamente útil ao possibilitar que se possa relacionar, a cada uma das fases do ciclo da política pública, os atores que dela participam, visto que, como destaca Maria das Graças Rua (1997), em algumas etapas pode-se ter uma miríade de atores envolvidos, enquanto em outras etapas tem-se maior seletividade e os atores envolvidos podem se resumir a grupos de especialistas que irão encaminhar questões já trabalhadas por outros atores em etapas anteriores.

Como evidenciado anteriormente, neste trabalho são consideradas, a exemplo da proposta de Saravia (2006), sete fases relativas ao processo de elaboração de políticas públicas: agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação – interessando-nos especificamente as fases que vão da formulação da agenda à execução da política pública. Indubitavelmente, a

⁵⁷ Celina Souza (2006, p. 29) define que a tipologia do ciclo da política pública a enxerga “como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado”. Teoricamente esse ciclo comportaria estágios que vão desde a definição da agenda política até a avaliação da política pública (SARAVIA, 2006). Contudo, na prática, esses estágios podem não ocorrer de maneira linear, inclusive, alguns estágios podem nem existir em determinadas situações, visto o processo de elaboração de políticas públicas ocorrer de maneira conflituosa a partir da ação de diferentes atores.

definição da agenda é uma das etapas mais conflituosas do processo de *policy making*, pois é nessa etapa que cada um dos atores e grupos de interesses lutará para que suas questões ocupem lugar privilegiado na pauta de problemas elegíveis como pertinentes pelo governo.

Faz-se necessário lembrar que há um processo a ser percorrido para que determinada questão ultrapasse o “estado de coisas”⁵⁸ ao qual pertence e alcance o *status* de item na agenda governamental, configurando, a partir de então, um problema político que irá mobilizar esforços, por parte das autoridades governamentais, na busca por respostas e soluções que, por sua vez, poderão levar ao possível desenrolar das outras etapas do *policy cycle*, culminando na execução da política pública.

Nesse sentido, impõe-se a seguinte indagação: qual foi o momento do “ponto de virada”, em que o Nordeste passou de terra castigada pelo sol para terra que atrai turistas para desfrutar de sua paisagem litorânea? E quais teriam sido os atores responsáveis por essa mudança?

Compreender essa questão passa pela análise de diversos fatores que, inclusive, relacionam-se à própria constituição do Nordeste enquanto “região”. Por seu turno, a compreensão desse quadro também mobiliza diversas escalas, pois todos esses fatores estão ligados a processos econômicos, sociais, políticos e culturais que articulam o global, o nacional, o regional e o local.

Contudo, não é o objetivo deste capítulo debruçar-se sobre uma extensa análise temporal que discorra sobre a história do desenvolvimento e da formação da região Nordeste, mesmo porque diversos autores já o fizeram sob diferentes primas e de forma magistral, dentre os quais: Caio Prado Júnior⁵⁹, Celso Furtado⁶⁰, Francisco de

⁵⁸ De acordo com Maria das Graças Rua (1997, p. 5): “Uma situação pode existir durante muito tempo, incomodando grupos de pessoas e gerando insatisfações sem, entretanto, chegar a mobilizar as autoridades governamentais. Neste caso, trata-se de um “estado de coisas” - algo que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a constituir um item da agenda governamental, ou seja, não se encontra entre as prioridades dos tomadores de decisão”.

⁵⁹ PRADO JR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1945.

⁶⁰ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1959.

FURTADO, Celso. Uma política de desenvolvimento para o Nordeste. **Novos Estudos CEBRAP**, v.1, n.º 1, 1981, p.12-19.

Oliveira⁶¹, Leonardo Guimarães Neto⁶², Iná Elias de Castro⁶³, entre outros.

Em contrapartida, também não é objetivo deste capítulo apresentar uma análise descolada dos fatores pré-existentes à atividade do turismo na região Nordeste, pois como nos lembra Rita de Cássia Ariza da Cruz (2003) os territórios possuem uma história anterior ao desenvolvimento da atividade turística e, em realidade, o turismo se apropria de legados dessa história sobre o território atribuindo-lhes um novo significado.

Dessa forma, embora se reconheça que a história moderna da região Nordeste remonta ao século XVI, com a chegada dos primeiros exploradores europeus e depois se desenvolve, nos séculos posteriores, atrelada, sobretudo, aos produtos oriundos da atividade agropecuária, a análise desse capítulo se inicia no século XX, precisamente nos anos 1960, quando a região Nordeste terá sua matriz econômica diversificada por meio de outras atividades produtivas.

Faz-se necessário lembrar inicialmente que, durante várias décadas, o Nordeste foi “confundido” com o próprio ecossistema semiárido nos discursos governamentais e, portanto, o equacionamento das secas foi, por muito tempo, a grande prioridade na agenda governamental daquela região, traduzindo-se por políticas públicas pautadas, principalmente, na resolução do déficit hídrico.

Nesse cenário, marcado pelo fenômeno das secas, não havia espaço para a inserção do turismo como pauta da agenda governamental dos estados nordestinos. Esse quadro mudaria somente a partir dos anos 1960, quando outras questões, como a industrialização e o agronegócio, passam a ocupar a pauta prioritária das políticas públicas na região Nordeste, modificando, dessa maneira, as matrizes do desenvolvimento econômico regional.

Um dos fatores preponderantes para que houvesse essa mudança, sem dúvida, está ligado ao surgimento da SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – e as ideias trazidas por seu fundador, o economista Celso Furtado que, em seus trabalhos, questionou contundentemente o *status* ocupado pela seca nos

⁶¹ OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**: SUDENE, Nordeste, Planejamento e conflitos de classe. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1959.

⁶² GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Introdução à formação econômica do Nordeste**. Recife: Massangana, 1989.

⁶³ CASTRO, Iná Elias de. **O mito da necessidade**: discurso e prática do regionalismo nordestino. Rio de Janeiro: Bertrand, 1992.

discursos políticos acerca do Nordeste⁶⁴.

A partir da diversificação do quadro econômico regional alavancado, sobretudo, pelos incentivos políticos e econômicos que priorizaram a instalação de indústrias no território nordestino, abrir-se-á espaço para a inserção de outras atividades produtivas, contexto no qual o turismo emergirá como atividade capaz de dinamizar o quadro econômico regional.

Assim, a política de turismo na região Nordeste inicia-se a passos tímidos ainda na década de 1960, momento em que surgem os primeiros órgãos institucionais ligados ao turismo e que, até aquele momento, limitavam-se a apontar as potencialidades turísticas de cada estado através de esparsos trabalhos de divulgação (BNB, 1971, p.75).

Entretanto, como já argumentado anteriormente, essa questão não pode ser explicada somente a partir do quadro regional, pois é fato inconteste que o desenvolvimento do turismo no Nordeste está intimamente atrelado a acontecimentos gestados no âmbito do governo federal.

Assim, para compreender em que momento ocorreu o ponto de virada que permitiu a ascensão do turismo na pauta da agenda dos governos nordestinos – tomaremos como base as propostas de Cruz (2001) e Todesco (2013) – que analisam a evolução das políticas públicas de turismo no Brasil.

Destarte, será possível analisar as mudanças ocorridas no cenário nacional e regional que possibilitaram que o turismo ocupasse lugar central nas agendas governamentais dos estados nordestinos. Além disso, também será possível fazer uma primeira análise da evolução da *polity* e das *policies* relacionadas ao turismo no Brasil e no Nordeste.

Como destacado acima, no período de 1959 ao início dos anos 1990 dá-se uma mudança paradigmática na qual a seca passa a ser questionada como problema central do Nordeste brasileiro. Esse questionamento não só permitiu que se repensassem os rumos das políticas públicas destinadas àquela região, como também abalou o imaginário e os discursos em voga até então.

De acordo com Iná Elias de Castro (2001), havia certa unificação discursiva

⁶⁴ De acordo com Celso Furtado (2009), havia problemas mais graves que a seca a serem resolvidos, como (1) a questão da ocupação e distribuição da terra, (2) o descompasso entre o tipo de economia praticado na região semiárida e seus condicionantes naturais (que ele classificou como “um dos casos mais flagrantes de divórcio entre o homem e o meio”) e (3) a questão das desigualdades regionais.

sobre a natureza semiárida e a seca, o que contribuiu para a construção do imaginário regional nordestino e dos valores simbólicos a ele filiados. Neste sentido, a autora assevera que historicamente a natureza semiárida foi tomada como sujeito e a sociedade como seu objeto, o que levou à instituição de uma sociedade vitimizada pelo seu meio.

No final do século XX, operam-se importantes modificações no panorama político, com destaque para a reforma constitucional de 1988, em que o quadro político ditatorial centralizador é substituído por um quadro democrático, fomentando uma política descentralizadora do poder de decisão.

Nesse contexto, de acordo com Dantas *et al* (2006), os discursos deterministas sobre o meio sofrem visível abalo com as novas variáveis da economia global e regional, acrescidas das transformações de ordem política. Assim, passa-se da concepção de uma região com base natural para a concepção de uma região de fundamentação econômica, na qual o imaginário sobre o Nordeste é cingido por novas cores. Neste cenário, vinculado a parcelas específicas do território nordestino, “aponta-se para a constituição de políticas de desenvolvimento econômico associadas, principalmente, ao turismo litorâneo e à agricultura” (DANTAS; *et al.* 2006, p.23).

Se em momentos anteriores o turismo não era considerado sequer como uma questão relevante – fosse pela força com a qual a seca se impunha no ideário político, fosse pelas propostas advindas da Sudene pautadas, sobretudo, na industrialização – a partir dos anos 1960 serão dados os primeiros passos para que o turismo assuma posteriormente, na década de 1990, lugar definitivo na agenda pública regional. Contudo, como destacado acima, o entendimento dessas mudanças está fortemente relacionado ao lugar que o turismo assume na esfera federal.

Para compreender como se dão essas mudanças, tomaremos como referência a periodização da história das políticas públicas de turismo no Brasil proposta inicialmente por Cruz (2001) e atualizada por Todesco (2013). De acordo com esta proposta, as políticas nacionais de turismo podem ser categorizadas em quatro períodos, a saber:

1. “Pré-história” jurídico-institucional das políticas de turismo (1938 a 1966);
2. Da definição da primeira política nacional de turismo às bases jurídicas que deram origem à sua reformulação (1966 a 1991);
3. Da reformulação da Embratur à política nacional de turismo instituída no

primeiro mandato do governo FHC (1991 a 2003)

4. Da criação do Ministério do Turismo aos dias atuais (2003 até hoje).

A periodização sugerida por Cruz (2001) é pautada em eventos importantes que geraram ruptura e reconstrução na *polity* do turismo nacional e, justamente por isso, configura-se numa periodização pertinente, prática e também didática, por permitir que se acompanhe a evolução das *polícies* relacionadas ao turismo a partir da evolução do aparato institucional dessa pasta nos organogramas federais.

A primeira referência oficial que indica uma maior atenção do Estado Brasileiro com o turismo aparece num decreto expedido em 1934⁶⁵ que tem como objetivo estabelecer um acordo de cooperação entre Brasil e Argentina motivado pelo entendimento dessas nações de que o fluxo de turistas entre os dois países poderia contribuir “para a maior aproximação de seus povos, dando-lhes a conhecer não só suas condições de vida como igualmente permitindo, pelo contato mais assíduo, uma melhor compreensão de seus mútuos interesses” (BRASIL, 1934). O referido decreto previa a liberação do trânsito de veículos de turismo entre Brasil e Argentina, prevendo inclusive a isenção de taxas em tais casos. Conforme Borges (2013), acordos similares a este seriam estabelecidos com o Uruguai em 1937 e com o Chile em 1952⁶⁶.

Cruz (2001) estabelece, entretanto, como marco do primeiro período (1938 a 1966) de sua proposta o Decreto-Lei n.º 406, de 4 de maio de 1938, por ter sido este o primeiro diploma legal a abordar algum aspecto da atividade turística. Esse decreto-lei dispunha sobre diversos aspectos ligados “a entrada e a permanência de estrangeiros no território nacional”, estabelecendo, inclusive a quota anual de estrangeiros permitida no país. Mais tarde, no mesmo ano, o citado decreto-lei foi regulamentado pelo Decreto n.º 3.010, de 20 de agosto de 1938, que nos seus Art. 206 a 214 trata da “fiscalização das agências de navegação, turismo e colocação”.

Ainda na década de 1930 surge no organograma da administração pública federal o primeiro organismo oficial de turismo: a Divisão de Turismo, setor atrelado ao recém-criado Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) que, por sua vez, estava diretamente vinculado à Presidência da República. O DIP foi criado pelo

⁶⁵ Decreto n.º 24.393, de 13 de junho de 1934.

⁶⁶ Decretos n.º 1.846, de 3 de agosto de 1937 e n.º 31.536, de 3 de outubro de 1952, respectivamente.

Decreto-Lei n.º 1.915, de 27 de dezembro de 1939 e traz a Divisão de Turismo como um de seus seis setores⁶⁷ estabelecendo como suas atribuições “superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo” (BRASIL, 1939).

Segundo Santos Filho (2008, p.109,112), a preocupação com o turismo, na época, surge assentada em interesses políticos e ideológicos do Estado getulista. Nesse contexto, o turismo passa a ser tomado como mais um instrumento garantidor da uniformidade, do monopólio e do tom permissível das mensagens produzidas e disseminadas pelos veículos de informação, tanto na escala nacional como internacional. A implementação do turismo pelo Estado também objetivava a conjunção de forças no sentido de impor a imagem populista de Getúlio, garantindo que a contrapropaganda ficasse retida pelo filtro dos censores. Além disso, já nesse momento, o turismo aparece como possibilidade de fonte de renda e como mecanismo para o desenvolvimento interno econômico, social e político.

Feitas as devidas ressalvas, Cruz (2001, p.44) destaca que o Decreto-Lei 1.915/39 amplia o significado do conceito de turismo, pois foi o primeiro diploma legal a demonstrar explicitamente preocupação com o conjunto dos serviços ligados ao setor, tanto interna quanto externamente. Mesmo que na prática esses serviços ainda apontassem apenas para as agências de viagens e turismo, “o texto do referido decreto permitia a ampliação do universo de atuação do Estado no que se referia à atividade turística”.

Em 1940, pelo Decreto-Lei n.º 2.440, de 23 de julho, seria promulgado o primeiro diploma legal a tratar exclusivamente da atividade turística. Este decreto-lei tem como objetivo a regulação das atividades das empresas e agências de viagens e turismo. Além de categorizar “os estabelecimentos de assistência remunerada aos viajantes” em três grupos (Agências de viagens e turismo; Agências de viagens; e Companhias e agências de navegação e de passagens marítimas, fluviais e aéreas), o referido decreto obrigava que essas agências se registrassem no DIP.

Segundo Cruz (2001, p.45-46), ao permitir a conexão entre as três categorias de agências elencadas acima, o poder público criou as condições oficiais para que os diferentes agentes privados comprometidos com turismo no país planejassem a atividade, e para que, a exemplo do já ocorrido em outros países, o turismo se convertesse no Brasil em um setor econômico, condição imprescindível para o

⁶⁷ Os outros cinco setores eram: Divisão de Divulgação; Divisão de Rádio-difusão; Divisão de Cinema e Teatro; Divisão de Imprensa; e Serviços Auxiliares.

desenvolvimento do chamado turismo de massa no país.

Em 1945, o DIP é extinto pelo Decreto-Lei n.º 7.582, de 25 de maio, que também cria o Departamento Nacional de Informações (DNI), atrelado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. A Divisão de Turismo será transferida para o departamento recém-criado e suas atribuições permanecerão as mesmas.

Porém, essa mudança durou pouco tempo, pois em 1946, com a queda do Estado Novo, o DNI será extinto pelo Decreto-Lei n.º 9.788, de 6 de setembro de 1946, assim como será extinta a Divisão de Turismo a ele vinculada.

Conforme Cruz (2001), deste evento até 1958 a pasta do turismo no Brasil ficará sem um órgão oficial que a represente e, no decurso desse tempo, as agências de vendas de passagens ficaram, a partir de 1951, sob a regulamentação do Departamento Nacional de Imigração e Colonização, sucedido pelo Instituto Nacional de Imigração e Colonização, e este pela Superintendência da Política Agrária, criada em 1962.

É importante sublinhar que nesta primeira fase desse período, que se inicia nos anos 1930 e vai até a queda do Estado Novo, a intervenção do Estado na economia adquire contornos marcantes ligados sobretudo à promoção das atividades industriais, visando a passagem definitiva de uma sociedade de base agrário-exportadora para uma de base urbano-industrial.

A política de turismo que se desenvolveu neste cenário, conforme Pimentel *et al.* (2011) nasceu com o objetivo de expansão da base econômica do país e voltou-se para o *marketing* internacional e para o estímulo e controle interno da atividade. Assim, consoante os autores, os principais efeitos esperados com as políticas do setor, neste período, eram três:

O primeiro se referia ao aumento do fluxo de turistas, por meio de medidas, como a promoção das riquezas econômicas brasileiras no país e no exterior e os convênios internacionais de facilitação da entrada de turistas estrangeiros. O segundo, associado ao primeiro, porém mais amplo, dizia respeito ao aumento da arrecadação proveniente das relações com o exterior, no que se inseria o turismo. Vale lembrar que da entrada de capitais estrangeiros dependia a estabilidade político-econômica do País no período; assim, medidas, como investimentos e estímulos à ampliação da infraestrutura de portos, principal portão de entrada no País na época, aeroportos e criação de órgãos de promoção do turismo interna e externamente, foram priorizadas pela política do período. O terceiro efeito se aplicava à organização e à fiscalização de atividades e serviços turísticos, principalmente agências de viagem e companhias marítimas e aéreas. (PIMENTEL *et al.*, 2011, p.10-11).

Na segunda fase deste período, que se inicia em 1946, com a extinção do DNI, e se estende até 1966, ocorrem alguns eventos marcantes do ponto de vista político e institucional. O primeiro deles é a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Deputados em 1956⁶⁸ com o objetivo de “estudar os problemas de turismo no Brasil”. Como justificativa para a instauração da CPI, a Resolução da Câmara traz o seguinte texto:

A presente escassez de divisas de tão extensa e nociva repercussão na economia nacional, torna, mais do que nunca imperiosa, a adoção de medidas que possibilitem a exploração dos recursos turísticos do país. **O turismo internacional, considerado "exportação invisível"**, constitui hoje para muitas nações que o tem sabido explorar, inclusive neste continente (Canadá, México, Cuba, Uruguai, etc.) elemento de influência preponderante no ativo dos respectivos balanços de pagamentos. Para que se possa desenvolver em nosso território essa **grande indústria do século**, a cujos efeitos de natureza econômica se associam os de relevante fator de cultura, propaganda, intercâmbio e bem-estar social, impõe-se, antes da criação de órgãos estatais para seu fomento, a adoção de medidas legislativas de natureza vária, capazes de influir nos múltiplos setores de atividade, tanto na órbita pública como privada, interessando ao turismo. A Comissão Parlamentar de Turismo da Câmara dos Deputados, terá, a exemplo de comissões semelhantes, há muito criadas em outros países, missão relevante e oportuna, estudando matéria ainda mal compreendida entre nós, de modo a possibilitar ao Congresso Nacional a **elaboração de leis que permitam à Nação transformar em manancial copioso de riquezas e benefícios múltiplos, o seu valioso capital turístico**, até hoje praticamente inaproveitado. (BRASIL, 1956 - grifos nossos).

No trecho acima chamam atenção expressões como “exportação invisível”, “valioso capital turístico” e “grande indústria do século”, que apontam para elementos que denotam o peso que o turismo passa a adquirir progressivamente nos discursos governamentais atrelados ao desenvolvimento econômico e social.

Neste momento, o nacional-desenvolvimentismo pauta-se na ideia apregoada dos “50 anos em 5” e, de forma crescente, a política econômica brasileira vai se moldando ao capital financeiro internacional, que inclusive passa a financiar muitas das ações constitutivas do modelo de industrialização substitutiva de bens intermediários. De acordo com Pimentel *et al.* (2011), nesse contexto os objetivos das políticas de turismo são direcionados justamente pelo compasso da política econômica e convergem com os valores urbano-industriais, o nacionalismo e o

⁶⁸ Resolução da Câmara dos Deputados nº 57, de 1956.

desenvolvimentismo.

Em 1958, após um hiato de mais de 10 anos, o turismo volta a ter um órgão responsável por suas atividades no organograma federal. Trata-se da Combratur – Comissão Brasileira de Turismo, que foi instituída pelo Decreto n.º 44.863, de 21 de novembro de 1958, diretamente ligada à Presidência da República, e teve seu regimento aprovado pelo Decreto n.º 48.126, de 19 de abril de 1960.

Cruz (2001) argumenta que a criação da Combratur significou um marco importante na história das políticas brasileiras de turismo sob vários aspectos, pois o decreto que aprova seu regimento, de forma inovadora, traz as primeiras referências a uma política nacional de turismo: “A COMBRATUR terá por finalidade coordenar, planejar e supervisionar a execução da política nacional de turismo, com o objetivo de facilitar o crescente aproveitamento das possibilidades do País, no que respeita ao turismo interno e internacional.” (BRASIL, 1960, Art. 2º).

Além disso, com a criação da Combratur, a política de turismo, gradualmente, terá seu escopo ampliado e deixará de ser reduzida somente à promoção e fiscalização, passando a controlar atividades de planejamento, coordenação e implementação referentes ao turismo no país. Apesar disso, a Combratur teve vida curta e foi extinta pelo Decreto do Conselho de Ministros nº 572, de 5 de fevereiro de 1962.

Ainda em 1961, o Decreto n.º 51.130, de 3 de agosto de 1961 instituiu a divisão do território nacional em cinco regiões para fins de planejamento e promoção do turismo, e no mesmo ano, pela Lei n.º 4.048, de 29 de dezembro de 1961, o Ministério da Indústria e do Comércio é reorganizado e, em sua estrutura, será criada a Divisão de Turismo e Certames (DTC) subordinada ao Departamento Nacional de Comércio, no qual permanecerá até a década de 1990. A título de comparação, os Mapas 02 e 03 a seguir relacionam as Regiões Turísticas de 1961 e a Divisão Regional do Brasil vigente no mesmo período:

Segundo Cruz (2001, p.48), figuravam entre as atribuições da DTC, estabelecidas pelo Decreto 533, de 23 de janeiro de 1963, “dar execução a todas as diretrizes que forem traçadas pela política nacional de turismo”. Porém, como a Combratur foi extinta um ano após a criação da DTC e esta, por sua vez, não absorveu as diretrizes traçadas por aquela política, essa divisão surge com a missão de executar uma política inexistente.

Mapas 02 e 03 – Divisão Regional para fins de planejamento e promoção do turismo (1961) e Divisão Regional do Brasil (1945)

Dessa forma, pode-se concluir, na direção apontada por Cruz (2001), que nesse primeiro período as políticas públicas de turismo se resumiram a aspectos parciais da atividade, representando as incongruências dos diplomas legais dos quais eram fruto. E embora neste estágio já houvesse a indicação de uma política nacional para o setor, esta só surgiria tempos depois, em 1966.

No contexto regional, como visto anteriormente, um dos acontecimentos mais marcantes, será a instituição da SUDENE, no final dos anos 1950, pois embora incipiente, naquele momento se iniciam os debates nos quais o turismo será apontado como atividade potencial para a diversificação da economia nordestina e também como fator capaz de contribuir para o desenvolvimento regional.

Importante ressaltar que embora o turismo emergja como atividade econômica relevante no período, os quatro primeiros Planos Diretores da SUDENE (1961-1963; 1963-1965; 1966-1988; 1969-1973) não fazem qualquer alusão à promoção do desenvolvimento da atividade.

O segundo período (1966 a 1991) estabelecido por Cruz (2001, p.48) é marcado, conforme a autora, por um salto qualitativo nos assuntos relativos ao turismo e se inicia com a promulgação do Decreto-Lei n.º 55, de 18 de novembro de 1966, que “define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo”, ato que ocorre num cenário de total reconfiguração da máquina administrativa estatal.

Para a autora, é a partir deste decreto que o turismo passa a ser, definitivamente, reconhecido, nos discursos governamentais, como uma atividade capaz de auxiliar na diminuição dos desníveis regionais que caracterizam o país.

No ano seguinte, pelo Decreto-Lei n.º 60.224, de 16 de fevereiro de 1967, é criado o Sistema Nacional de Turismo, integrando o CNTur, a Embratur e o Ministério das Relações Internacionais. De acordo com o Art. 1º daquele diploma, a política nacional de turismo é definida como “o conjunto de diretrizes e normas, integradas em um planejamento de todos os aspectos ligados ao desenvolvimento do turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional” (BRASIL, 1967).

Ainda de acordo com as alíneas a, b e c (§ 1º - Art. 1º) daquele diploma, O CNTur seria o órgão formulador da política nacional de turismo, a Embratur seria responsável pela execução das diretrizes e normas adotadas e do incremento das atividades turísticas, e o Ministério das Relações Exteriores seria incumbido, através das Missões Diplomáticas e Repartições Consulares do Brasil, das tarefas de divulgação

turística nacional.

Contudo, Cruz (2001) elucida que embora coubesse ao CNTur a tarefa de formular as diretrizes da política nacional de turismo (BRASIL, 1967, Art. 6º) que, por seu turno, deveria ser implementada pela Embratur, em realidade, essa dinâmica se mostrou conflituosa, pois o CNTur dependia dos estudos e recomendações da Embratur para que pudesse exercer a função que lhe havia sido designada. Dessa forma, a Embratur acabou por adquirir força política maior ao longo do tempo, quando comparada aquele Conselho, que acabou sendo extinto em 1991 durante a reforma administrativa empreendida pelo governo Collor de Mello.

Nesses termos, a autora ressalta que, anos mais tarde, a Lei 8.181/1991, ao atribuir à Embratur as tarefas de formular, coordenar e fazer executar a política nacional de turismo, apenas institucionalizou juridicamente aquilo que já vinha acontecendo na prática.

A autora faz, ainda, observações pungentes quanto à redação desses vários diplomas no que concerne ao estabelecimento da política nacional de turismo. Consoante Cruz (2001), embora diversos órgãos de turismo trouxessem em seus atos de criação a tarefa de formular e/ou executar a política nacional de turismo, as normas e diretivas objetivando esse fim nunca foram estabelecidas claramente por nenhum dos diplomas legais daquele período.

O Decreto 44.863/58, ao instituir a criação da Combratur, trouxe as primeiras indicações para uma política nacional de turismo. Essas diretrizes foram revisadas em 1967 com a instituição do Sistema Nacional de Turismo e diluíam-se na redação do Decreto-Lei 60.224/67, ora figurando entre os objetivos do Sistema Nacional de Turismo (Art. 2º), ora confundindo-se com os objetivos que deveriam conduzir as ações do CNTur e da Embratur (Art. 3º).

Estes aspectos apontam para certa “confusão jurídica” no que tange à elaboração dos diplomas legais ligados à institucionalização do aparato público-administrativo do turismo nacional, pois a todo o momento órgãos eram criados ou recriados apontando para uma política nacional de turismo que sequer estava delineada de verdade. Ademais, de acordo com Cruz (2001, p.52), “expressões de sentido dúbio e desacompanhadas de qualquer explicação têm permeado a legislação turística brasileira, tendo como principal resultado a desorganização do setor, ou seja, a antítese do que propunham esses diplomas legais”.

Em 1969, pela Resolução CNTur n.º 71, de 10 de abril, é criado o Plano Nacional

de Turismo – Plantur, tido como o instrumento básico da política nacional de turismo. Conforme Cruz (2001, p.55-56), o Plantur tinha como objetivos:

- a) desenvolvimento do turismo receptivo, como fator preponderante para a geração e captação de divisas, dando-lhe tratamento de mercadoria exportável, para efeito de comercialização;
- b) incremento de turismo interno com vistas ao acréscimo de rendas, e à dinamização de atividades econômicas nas áreas em que se desenvolva;
- c) desenvolvimento do turismo em bases que estimulem o aparecimento de atividades correlatas ou decorrentes e a absorção de mão-de-obra, especializada ou não, gerando novas oportunidades no mercado de trabalho;
- d) estímulo aos investimentos privados de interesse turístico;
- e) concessão de estímulos fiscais e outras facilidades que propiciem a canalização de empreendimentos turísticos para as áreas que deles necessitem e apresentem condições potenciais favoráveis.

Apesar de ter suas definições, diretrizes, objetivos e metodologia minuciosamente descritos na Resolução CNTur 71, Cruz (2001, p.56) esclarece que o Plantur jamais foi executado. De acordo com a autora, como até 1992 nenhum outro plano nos moldes do Plantur foi elaborado, “a política nacional de turismo, nesse período, acabou restringindo-se à uma política de incentivos financeiros e fiscais, especialmente direcionados para o setor hoteleiro”.

Contudo, gostaríamos ainda de destacar alguns eventos importantes neste período (2ª fase – 1966 a 1991), ocorridos especificamente durante as décadas de 1970 e 1980, e que mantêm estreita relação com a análise aqui apresentada.

O primeiro destes eventos foi a inclusão do turismo, pela primeira vez, em um plano econômico do governo. Trata-se do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), estabelecido para o período de 1972 a 1974 e promulgado pela Lei n.º 5.727, de 4 de novembro de 1971, onde se lê que o I PND deveria “incluir medidas que visem ao incremento do turismo tanto de correntes turísticas, internacionais como internas, dotando-se as regiões propícias de condições favoráveis” (BRASIL, 1971a).

Naquele mesmo ano, pelo Decreto-Lei n.º 1.191, de 27 de outubro, portanto antes do I PND, havia sido criado o Fundo Geral do Turismo (Fungetur), subordinado à gerência da Embratur, com o objetivo de “fomentar e prover recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades turísticas consideradas de interesse para o desenvolvimento do turismo nacional, de acordo com o parágrafo único

do artigo 19 do Decreto-lei nº 55, de 18 de novembro de 1966⁶⁹ (BRASIL, 1971b).

No ano seguinte, no período de 5 a 8 de junho de 1972, aconteceu, no Hotel Nacional em Brasília, a Primeira Reunião Oficial de Turismo⁷⁰. De acordo com Borges (2013), essa reunião marcaria o início da participação dos órgãos estaduais nas ações nacionais de turismo, parceria que seria ampliada com o poder concedido a Embratur, em 1973, de celebrar convênios com municípios prioritários definidos pelo CNTur, conforme Decreto-Lei n.º 71, de 31 de janeiro de 1973.

Embora a redação desses diplomas permaneça vaga, visto que, como comentado anteriormente, os mesmos carecem de indicadores claros sobre a execução da política nacional de turismo, há, no entanto, aspectos indubitavelmente importantes que não podem ser desconsiderados, como o peso crescente que o turismo adquire nas políticas econômicas do governo, assim como o papel articulador da Embratur, que passa, de fato, a coordenar a política nacional de turismo e a nortear as diretrizes que passarão a ser seguidas pelos estados da federação.

Neste período (1966 a 1991), marcado pela ênfase dada ao planejamento pelos governos militares até 1984, um dos efeitos esperados das políticas públicas de turismo era a maior organização institucional do setor na esfera estatal, com a criação de órgãos com funções complementares e organizadas consoante o Sistema Nacional de Turismo (PIMENTEL *et al.*, 2011).

E é neste cenário que, a exemplo do que acontecia na esfera federal, os estados nordestinos passaram a implementar, um a um, seus primeiros órgãos oficiais de turismo, como se pode observar no Quadro 04, a seguir.

Dos nove estados nordestinos, com exceção de Pernambuco e Bahia, que já chegaram à década de 1970 com suas respectivas empresas de turismo, e do estado do Maranhão, que só implantou a MARATUR em 1976, os outros seis estados nordestinos criaram suas respectivas empresas de turismo no ano de 1971.

Acreditamos que este fato, além de estar pautado nas diretrizes que vinham sendo implantadas na escala federal, liga-se, diretamente, às ações coordenadas pela Embratur, sobretudo no que diz respeito aos novos mecanismos de financiamento que

⁶⁹ Este parágrafo prevê a constituição de fundos especiais pela Embratur, diretamente vinculados ao turismo.

⁷⁰ O evento foi noticiado pelo Jornal Correio da Manhã do dia 1º de junho de 1972 na matéria intitulada “*Embratur muda política*”, que pode ser acessada através do acervo digital da Biblioteca Nacional. Disponível em: < http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842_08&pagfis=30934&pesq=&url=http://memoria.bn.br/docreader#>

seriam criados durante a década de 1970, pois ao possuir um aparato institucional responsável pelo turismo, tornava-se mais fácil para os Estados estabelecer parcerias com aquele órgão federal e aproveitar os recursos destinados ao setor.

Quadro 04 – Criação dos primeiros Órgãos Oficiais de Turismo dos Estados Nordestinos

Estado	OOT	Diploma Legal	Data de Criação
Pernambuco	EMPETUR – Empresa Pernambucana de Turismo	Lei n.º 6.130	03/11/1967
Bahia	BAHIATURSA – Empresa Baiana de Turismo S/A	Lei n.º 2.563	28/08/1968
Alagoas	EMATUR – Empresa Alagoana de Turismo	--	22/04/1971
Piauí	PIEMTUR – Empresa Piauiense de Turismo	Lei n.º 3.077	28/06/1971
Ceará	EMCETUR – Empresa Cearense de Turismo	Lei n.º 9.511	13/09/1971
Sergipe	EMSETUR – Empresa Sergipana de Turismo	Lei n.º 1.721	09/11/1971
Rio Grande do Norte	EMPROTUR – Empresa de Promoções e Desenvolvimento do Turismo no RN	Lei. n.º 4.025	13/12/1971
Paraíba	PBTUR – Empresa Paraibana de Turismo	Lei n.º 3.779	27/05/1975
Maranhão	MARATUR – Empresa Maranhense de Turismo	Lei n.º 98	21/06/1976

Fonte: Trabalho de campo desenvolvido junto aos OOT dos Estados nordestinos realizado no período de 17 de março a 19 de maio de 2015. Organização: Macêdo, M.B.

Tempos mais tarde, ainda sob a égide de um governo militar, a Lei n.º 6.151, de 4 de dezembro de 1974 instituiu o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), para o período de 1975 a 1979. Neste, o turismo alcançou degraus ainda mais altos na agenda governamental brasileira ao ser considerado como uma das prioridades para o crescimento da economia do país (BRASIL, 1974, p.78).

Os interesses elencados como prioritários para o desenvolvimento econômico nacional estabelecidos no II PND pautavam-se na implantação da indústria de base, na dinamização e suficiência da matriz energética e também no desenvolvimento urbano, como demonstrado a seguir:

- I – O Brasil deverá ajustar a sua estrutura econômica à situação de escassez de petróleo, e ao novo estágio de sua evolução industrial [...];
- II – Espera-se consolidar, até o fim da década, uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva [...];
- II – A política de Energia [...] passa a ser peça decisiva da estratégia nacional [...];
- IV – A Política Científica e Tecnológica [...];
- V – Na área de Integração Nacional, será realizado programa que contará com recursos no montante de Cr\$ 165 bilhões. O Nordeste que receberá Cr\$ 100 bilhões, procurará crescer a taxas superiores às do resto do País, para reduzir o hiato existente [...];

VI – A ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste receberá impulso [...];
VII – A estratégia de desenvolvimento social [...];
VIII – Na integração com a economia mundial, ganha mais importância a conquista de mercados externos, [...] (BRASIL, 1974, p.4-7, grifos nossos).

De acordo com o ideário defendido no II PND, o Nordeste ocupa lugar de primazia, e além de absorver a maior parte dos recursos destinados à política de integração nacional, também possui metas ajustadas aos eixos prioritários daquele plano.

Quanto às preocupações relativas ao turismo, estas aparecem diretamente subordinadas à Política de Desenvolvimento Urbano – Capítulo IX (ver Anexo A). Ao tratar do assunto, especificamente quanto às estratégias urbanas para o Nordeste, o II PND aponta para a ordenação da ocupação da orla marítima, para a preservação do patrimônio histórico e para a valorização da beleza paisagística, com vistas ao desenvolvimento do turismo interno e internacional (BRASIL, 1974, p.70).

De acordo com Alves (2013, p.80), a partir do II PND, o planejamento do turismo começa a ser estimulado por meio de programas e planos locais ligados à gestão e ao ordenamento territorial da atividade nos estados nordestinos, momento em que surgem importantes projetos, dentre os quais: o Planejamento Turístico da Orla Marítima da Bahia; o Programa de Promoção e Turismo no Ceará; o I Plano Integrado de Desenvolvimento Turístico de Pernambuco e a idealização do megaprojeto Parque das Dunas – Via Costeira no Rio Grande do Norte, que, conforme a autora, foram colocados em ação a partir de meados da década de 1970 e contaram com o auxílio da Sudene e do BNB.

Ainda em 1974, pouco dias após ser publicada a Lei de criação do II PND, pelo Decreto-Lei n.º 1.376, de 12 de dezembro, são criados os fundos de investimentos da Amazônia (Finam), do Nordeste (Finor) e Setorial de Turismo (Fiset), ampliando ainda mais o sistema de incentivos financeiros para o setor.

Também no início da década de 1970 surge a Comissão Integrada de Turismo do Nordeste – CTI Nordeste, que a partir de 1995 passou a se chamar Fundação CTI Nordeste. Sediada em Recife e atuando ainda hoje, a CTI Nordeste surge com o objetivo de congregar os órgãos oficiais de turismo da região Nordeste, com fins ao desenvolvimento, promoção e divulgação do turismo na Região; apoiando a promoção do turismo nordestino no país e no exterior, além de prestar serviços especializados

e colaboração aos setores público e privado, com atuação na área do turismo. Assim, a CTI constitui uma espécie de fórum de debate para o turismo no Nordeste.

Diante dos fatores expostos, defendemos a ideia de que é no final dos anos 1960 e início da década de 1970 em que se dá o ponto de virada, momento no qual o turismo deixa de ser apenas uma questão e torna-se um problema na agenda governamental dos estados nordestinos, situação que se expressa tanto na *polity*, quando os estados passam a instituir seus respectivos órgãos oficiais de turismo, quantos nas *policies*, com o investimento em vários projetos ligados ao setor e realizados, sobretudo, ao longo do litoral nordestino, e contando, inclusive, com fundos de investimentos dedicados a tal fim.

Dado o caráter centralizador do governo federal nesse período, reconhecemos que esta mudança se encontra intimamente ligada ao que vinha acontecendo na escala federal, com a constituição de uma *polity* específica para o turismo, traduzida na criação do Sistema Nacional de Turismo e na instituição de uma política nacional de turismo, porém, esta mudança também encontra suas raízes nas diretrizes norteadoras estabelecidas no I PND e, especialmente, no II PND.

Além disso, também merece nota o fato de o Nordeste, apesar da transição que vinha ocorrendo nos discursos relacionados às secas, ainda ser tomado como “região problema”⁷¹ e, neste contexto, o desenvolvimento do turismo é apontado como uma das saídas para dinamizar a economia regional.

Essa associação do turismo aos discursos relacionados ao desenvolvimento econômico e regional, nos quais a atividade figura como “geradora de renda”, “indústria do século” e “mecanismo capaz de mitigar as desigualdades regionais”, já vinha dando mostra de sua força em diversos diplomas legais, contudo, acreditamos que a cristalização desses discursos se dará com a inclusão do turismo na Constituição Federal de 1988, que em seu Art. 180 determina que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico”.

Entre avanços e retrocessos, o turismo chega ao início dos anos 1990 sob os auspícios da grave crise política e econômica instalada no seio da administração pública, momento de transição entre o fim da ditadura e a abertura democrática, no

⁷¹ Em diversos trechos do II PND (a exemplo das p.6 e 44) é ressaltada a necessidade e urgência de que o Nordeste cresça a taxas superiores ao teto estabelecido para o resto do país (10% ao ano), como forma de diminuir o hiato econômico existente entre àquela e as demais regiões.

qual se inicia o terceiro período proposto por Cruz (2001), com a promulgação da Lei n.º 8.181, de 28 de março de 1991, que altera a denominação da Embratur para Instituto Brasileiro de Turismo, que passa, a partir de então, a ser vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República.

Como destacado anteriormente, o Art. 2º desta Lei amplia as atribuições da Embratur ao designar como seus objetivos “formular, coordenar e fazer executar a Política Nacional de Turismo – PNT” e, dessa forma, é extinto o CNTur e todo o acervo e as competências daquele Conselho são transferidos para a Embratur.

A Lei 8.181/91 é regulamentada pelo Decreto n.º 448, de 14 de fevereiro de 1992, que também dispõe sobre a Política Nacional de Turismo. A finalidade, diretrizes e objetivos da PNT são descritos nos Art. 1, 2 e 3 do referido decreto:

Art. 1º. A Política Nacional de Turismo tem por finalidade o desenvolvimento do Turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional, e será formulada, coordenada e executada, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, pela Embratur-Instituto Brasileiro de Turismo.

Art. 2º. A Política Nacional de Turismo observará as seguintes diretrizes no seu planejamento:

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.

Art. 3º. A Política Nacional de Turismo tem por objetivos:

I - democratizar o acesso ao turismo nacional, pela incorporação de diferentes segmentos populacionais, de forma a contribuir para a elevação do bem-estar das classes de menor poder aquisitivo;

II - reduzir as disparidades sociais e econômicas de ordem regional, através do crescimento da oferta de emprego e melhor distribuição de renda;

III - aumentar os fluxos turísticos, a taxa de permanência e o gasto médio de turistas estrangeiros no País, mediante maior divulgação do produto brasileiro em mercados com potencial emissivo em nível internacional;

IV - difundir novos pontos turísticos, com vistas a diversificar os fluxos entre as unidades da Federação e beneficiar especialmente as regiões de menor nível de desenvolvimento;

V - ampliar e diversificar os equipamentos e serviços turísticos, adequando-os às características socioeconômicas regionais e municipais;

VI - estimular o aproveitamento turístico dos recursos naturais e culturais que integram o patrimônio turístico, com vistas à sua valorização e conservação;

VII - estimular a criação e implantação de equipamentos destinados a atividades de expressão cultural, serviços de animação turística e outras atrações com capacidade de retenção e prolongamento da permanência dos turistas. (BRASIL, 1992 - grifos nossos).

O primeiro aspecto interessante de ser observado diz respeito à própria finalidade da PNT, descrita no Art. 1º, na qual o turismo é associado ao “equacionamento da renda nacional”. Embora, como anteriormente discutido, este discurso esteja presente em outros diplomas legais relacionados ao setor, aqui ele aparece claramente descrito e é tomado como o próprio escopo da Política Nacional de Turismo.

Segundo Yázigi (1996), a apologia feita ao turismo, tanto no meio acadêmico quanto no meio governamental e na mídia, está diretamente ligada à inegável posição de destaque que este setor ocupa na economia mundial. Assim, o entusiasmo quanto aos frutos decorrentes do turismo leva muitos governos a abraçarem esta ideia a despeito do preparo para colocá-la em prática.

Oliveira (2008, p.181) corrobora nessa direção enfatizando que:

as políticas de turismo surgem como políticas de desenvolvimento. Por este motivo, e exceto por alguns poucos casos, não há um diagnóstico preliminar da atividade turística ou de seus impactos no país, que não são apenas positivos. Há, em contrapartida, um certo tipo de deslumbramento frente aos recursos naturais nacionais e um justificado anseio de atingir o desenvolvimento socioeconômico do território – particularmente nas regiões mais pobres – ambos aguçados e estimulados pelos relatórios, pela influência política, pelos interesses econômicos e pelas concepções de atores e/ou representantes da atividade.

Nesse sentido, Benevides (1998) questiona a real capacidade do turismo enquanto parte de uma estratégia de desenvolvimento, visto que, como nos lembra o autor, o turismo é formado, em realidade, por um complexo conjunto de atividades ligadas ao setor terciário da economia e, sozinho, não teria a capacidade de levar à distribuição de renda que, em última escala, é a responsável pela melhoria das condições de vida da população, numa perspectiva socialdemocrata.

Faz-se mister sublinhar que, conforme Kingdon (2006b), a forma como um problema é definido irá influenciar o tratamento dado a ele na agenda governamental. Dessa maneira, a definição do problema constitui uma valiosa estratégia política, pois a forma como um problema é delimitado e articulado, chamando a atenção dos *policy makers* “pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de *agenda-setting*” (CAPELLA, 2006, p.27) e, inclusive, assegurar a sua permanência na agenda.

Destarte, a ênfase dada ao turismo como atividade ligada à questão do possível

aumento da renda nacional tem, sem dúvida, garantido a sua permanência não só nos discursos, mas também na agenda governamental brasileira, tanto em escala federal, quanto estadual e municipal. Especificamente no período em foco, há que se atentar também para o fato de que o quadro político em processo estava intimamente ligado a um governo populista – Fernando Collor de Mello.

Quanto ao Art. 2 do Decreto 448/92, que destaca as diretrizes da PNT, nota-se a presença de novos temas, como “a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do país” e “a valorização do homem”. Estes temas mantêm forte ligação com os princípios do “desenvolvimento sustentável” apresentados durante a Eco-92.

Segundo Borges (2013), as referências à sustentabilidade vão ganhando corpo ao longo da evolução das políticas públicas de turismo brasileiras até atingir, na década de 1990, um estágio exacerbado com a utilização indiscriminada de termos relacionados ao temário do desenvolvimento sustentável.

Para Cruz (2001, p.57), o peso conferido à preservação do patrimônio natural e cultural pela PNT se relaciona com a relevância da paisagem para o consumo do espaço pelas atividades turísticas. Assim, o significado da preservação do patrimônio natural e cultural do país se sobressai “não necessariamente pelo papel que desempenham na economia, na cultura, na vida do lugar, mas pelo que aparentam ser aos olhos de um turista”.

Sobre os objetivos da PNT apresentados no Art. 3, a autora chama atenção para alguns pontos importantes. O primeiro deles diz respeito à efetivação da democratização do turismo nacional, pois embora o documento preconize dentre os objetivos estabelecidos, os meios para alcançar seu fim só serão delineados com a PNT implantada em 1996.

O segundo ponto refere-se ao inciso II do Art. 3º, que estabelece como objetivo da PNT algo que depende fundamentalmente da política econômica: a redução das disparidades sociais e econômicas de ordem regional. Para a autora, este tipo de assertiva apenas contribui “para a desorganização do setor e para a perpetuação de equívocos no planejamento” (CRUZ, 2001, p.58). Ainda assim, como já debatido, este tipo de argumento vem se perenizando na matriz discursiva do turismo brasileiro e, inclusive, como será demonstrado adiante, perpassa os objetivos estabelecidos para o PRODETUR/NE.

Por fim, a autora destaca o objetivo descrito no inciso VII, que demonstra uma visão ampliada do setor público federal quanto à prática do turismo ao prever a criação

e implantação de outros equipamentos destinados a atividade turística (para além da estruturação do parque hoteleiro e do aproveitamento dos recursos naturais), pois a infraestrutura de lazer também desempenha função significativa no conjunto dos serviços que compõem a atividade (*Ibidem*, p.59).

Ainda no ano de 1992 é criado o Plano Nacional de Turismo – Plantur, com o objetivo de constituir um instrumento de implementação da Política Nacional de Turismo, que segundo Cruz (2001), tratava-se de um plano detalhado de ações a serem deflagradas pelo poder público federal para efetivar a PNT. Conforme a autora, o Plantur era composto por sete programas: Programa Polos Turísticos, Programa Turismo Interno, Programa Mercosul, Programa Ecoturismo, Programa Marketing Internacional, Programa Qualidade e Produtividade do Setor Turístico, Programa de Formação de Recursos Humanos para o Turismo.

Apesar dos seus objetivos e amplitude, Cruz (2001, p.61) esclarece que, como na época em que o Plantur foi gestado a PNT ainda não havia sido implementada (o que ocorrerá somente em 1996), este plano, que deveria efetivar aquela política, se restringiu apenas aos objetivos, às diretrizes e à regulamentação econômica do setor, estabelecidos pela Lei 8.181/91 e pelo Decreto 448/92.

Nas colocações de Rodrigues (1996), o Plantur é descrito como um plano constituído por programas estanques, sem coerência interna e desarticulados com os outros setores da economia. Porém, apesar de seu fracasso (já que o plano nunca chegou a sair do papel), o Plantur irá influenciar de maneira importante os objetivos do PRODETUR/NE, gestado no mesmo período em que aquele plano foi concebido.

Com o *Impeachment* do presidente Collor, Itamar Franco, seu vice, assume e nesse cenário se dá uma nova reformulação da máquina estatal brasileira. Como consequência desse processo, pela Lei n.º 8.490, de 19 de novembro de 1992 (Art. 22) é criado o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo e, pela primeira vez, o turismo ganha *status* ministerial no organograma da administração pública federal.

É importante ressaltar que todo este período foi acompanhado de severa instabilidade política e econômica (entre 1986 e 1994, mudou-se a moeda quatro vezes e se sucederam seis planos econômicos no Brasil, além do *impeachment* de um presidente), fator que comprometeu a capacidade de governar das administrações públicas e abalou todos os setores produtivos do país, inclusive o turismo.

Assim, de acordo com Cruz (2001, p.62), a política nacional de turismo prescrita no Decreto 448/92 será efetivada somente em 1996, no primeiro mandato do governo

FHC (1995-1998). A PNT de 1996, segundo a autora, constituía naquela época o mais completo e detalhado documento oficial da história das políticas federais de turismo.

Conforme a autora, a valorização do turismo no Brasil, traduzida na implementação da PNT para o período de 1996 a 1999 era o resultado direto de fatores como o crescente impacto econômico que esta atividade vinha adquirindo no mundo, revelado por sua ascendente participação no PIB mundial; da necessidade de diversificação das atividades produtivas nacionais, como forma de produzir divisas e gerar empregos; e da difusão de certo senso comum no que diz respeito às “potencialidades naturais turísticas” do Brasil, principalmente quanto ao binômio sol-praia e a ecossistemas como Amazônia e Pantanal.

Ainda segundo Cruz (2001, p.63):

Na redefinição atual da Divisão Territorial do Trabalho parece caber ao Brasil menor peso na produção industrial mundial e, por outro lado, maior importância relativa como destino tropical alternativo para os fluxos turísticos internacionais. Nesse sentido, a valorização nacional do turismo reflete não somente a descoberta do turismo como atividade produtiva relevante, mas também, um (re)ordenamento espacial do turismo em escala global, em plena expansão territorial.

Neste cenário – que se inicia com a reestruturação da Embratur em 1991 e atinge seu ápice com a implementação da PNT em 1996 – se abre a janela política que levará a região Nordeste a ocupar o lugar de primazia nas diretrizes nacionais para o turismo e, em contrapartida, levará o turismo a ocupar lugar prioritário na pauta da agenda governamental e decisória dos governos dos estados nordestinos com a criação do PRODETUR/NE.

Instituído pela Portaria Conjunta Sudene/Embratur n.º 001, de 29 de novembro de 1991⁷² e implementado pela Portaria Conjunta n.º 001, de 19 de março de 1993⁷³, o PRODETUR/NE foi induzido a partir de um projeto do então presidente da república, Fernando Collor de Mello, junto com os governos dos estados de Alagoas e Pernambuco para a criação de um complexo turístico ao longo do litoral daqueles estados – Projeto Costa Dourada. O programa seria desenvolvido em três fases e coordenado pela SUDENE com o apoio da EMBRATUR, tendo como executores o

⁷² Vide nota de rodapé n.º 13, na p. 27.

⁷³ Portaria Conjunta n.º 001 do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, de 19 de março de 1993 (DOU n.º 54, de 22/03/1993, Seção 1, p.3432) que cria o Comitê Consultivo para Implementação do PRODETUR/NE, e é assinada pelos ministros da Fazenda; da Indústria, Comércio e Turismo; da Aeronáutica; do Planejamento, Orçamento e Gestão; e da Integração Nacional.

Banco do Nordeste S/A, em parceria com os governos estaduais, e contando com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID como principal financiador.

O objetivo geral do programa seria *reforçar a capacidade da Região Nordeste em manter e expandir sua crescente indústria turística contribuindo assim para o desenvolvimento socioeconômico regional através de investimentos em infraestrutura básica e serviços públicos em áreas atualmente de expansão turística* (BNB, 2005a). Interessante observar algumas expressões que se sobressaem no texto do objetivo estabelecido: a “vocaço turística” da região Nordeste, propícia ao desenvolvimento de uma “indústria turística” e a contribuição do turismo ao “desenvolvimento socioeconômico regional”.

Essas tendências são corroboradas no *Relatório Final de Projeto* da Primeira Fase do Programa, quando se apresentam os péssimos indicadores socioeconômicos da região comparados aos indicadores nacionais, ratificando-se que entre as alternativas apresentadas para solucionar tais problemas “o desenvolvimento do turismo foi apontado como meio para criação de oportunidades de emprego e para o aumento da renda *per capita* e da arrecadação tributária” (BNB, 2005b p.2).

Como se pode apreender a partir de uma análise breve dos objetivos elencados para aquele programa, no PRODETUR/NE a amálgama discursiva que alinha numa mesma esteira o turismo e o desenvolvimento econômico regional constitui fator preponderante e perpassa praticamente todos os documentos relativos ao programa, desde as propostas de empréstimo até os relatórios finais.

Desenvolvido durante o período do governo Collor e pautado nas diretrizes do Plantur de 1992⁷⁴, é no governo FHC que o programa irá ganhar impulso e, inclusive, irá integrar o elenco de projetos prioritários do plano de governo *Brasil em Ação*⁷⁵.

Embora, como já destacado, os estados nordestinos já viessem conduzindo, cada um a seu modo, sua própria política de turismo, o PRODETUR/NE irá congrega

⁷⁴ Conforme Cruz (2001, p.112), as diretrizes do Plantur incluíam (1) a preservação e a valorização do meio ambiente, dos recursos naturais, culturais e históricos; (2) a eficiência e a integração administrativa com os setores mais diretamente vinculados ao turismo, em consonância com as necessidades da infraestrutura básica e de apoio; (3) a interação, o trabalho conjunto e cooperativo com a iniciativa privada e suas associações, bancos de desenvolvimento, bancos privados e organismos internacionais.

⁷⁵ *Brasil em Ação* foi o título dado ao plano de governo do primeiro mandato de FHC. Lançado em agosto de 1996, o plano foi inicialmente composto por um conjunto de 42 empreendimentos voltados para a promoção do desenvolvimento do país e estrategicamente escolhidos pela capacidade de induzir novos investimentos produtivos e reduzir desigualdades regionais e sociais. O PRODETUR/NE constituía o grande empreendimento a ser executado com relação ao turismo.

essas políticas estabelecendo diretrizes que devem ser pautadas a partir do recorte regional. Dessa forma, o PRODETUR/NE exerceu papel de consolidador do turismo, estabelecendo padrões para o planejamento e ordenamento territorial dessa atividade na região Nordeste.

Pautado no modelo Cancún, o PRODETUR/NE privilegiou o litoral nordestino, transformando-o, durante duas décadas, num “extenso canteiro de obras” (CRUZ, 2006), priorizando as regiões metropolitanas das capitais de cada um dos estados e dotando os municípios inseridos em seu recorte da infraestrutura urbana que serviria à indução de investimentos privados (como hotéis e *resorts*) e à atração dos fluxos de turistas.

O sol, antes travestido de adjetivos ligados ao flagelo, à seca e à fome e tomado como sujeito-vilão nos discursos políticos, converte-se em possibilidade e é apontado como “potencial natural”. Nesse contexto, o semiárido nordestino é tratado na nova matriz discursiva como a “nova Califórnia”, celeiro integrado ao circuito do *agrobusiness*; e o litoral, por sua vez, é enquadrado na moldura do binômio sol e praia e sua “paisagem tropical” passará a figurar nos diversos *folders* turísticos produzidos a fim de divulgar o Brasil no exterior. De sol a sol, a mesma natureza antes tratada como fonte de problemas, transmuta-se em possibilidade e solução e, mais uma vez, passa a orientar as políticas regionais de desenvolvimento do Nordeste, agora tendo o turismo como um de seus principais vetores (CRUZ, 1999).

Se, em momento anterior, a “ausência de planejamento” e a desarticulação dos estados foram apontadas como alguns dos principais entraves ao desenvolvimento do turismo na região, agora o planejamento ocupará lugar de destaque através da ação conjunta dos governos estaduais que irão trabalhar no sentido de promover a valorização do espaço tornando-o mais atrativo ao capital privado.

Assim, na direção da discussão proposta, argumentamos que a janela de oportunidade que levou o turismo a compor pauta da maior importância nas agendas decisórias dos estados nordestinos se abre no início da década de 1990 pautada nas políticas neoliberais do governo federal.

Se, na direção apontada por Kingdon (2006), as janelas são abertas por eventos que ocorrem tanto na dinâmica dos problemas quanto da política, poderíamos propor que, naquele contexto específico, *problem stream*, *policy stream* e *politic stream* se alinharam de tal modo que os problemas elencados encontraram soluções disponíveis num jogo político favorável.

Ao passo que a agenda governamental pode ser estabelecida puramente pela participação de atores visíveis, Kingdon esclarece que a agenda de decisões é estabelecida de modo diferente, e a perspectiva que “um item tem de tornar-se prioritário numa agenda de decisões aumenta significativamente se todos os três elementos – problema, proposta de políticas públicas e receptividade na esfera política – estiverem ligados em único pacote” (KINGDON, 2006b, p.234).

Argumentamos, pois, que, como já debatido, o turismo passa a constituir problema na pauta da agenda governamental dos estados nordestinos no final dos anos 1960 e início da década de 1970, mas é nos anos 1990 que se abre a janela política que permitirá a efetivação do turismo na agenda decisória dos estados daquela região com a instituição do PRODETUR/NE.

Naquele momento, diversos problemas foram apresentados por seus respectivos *policy entrepreneurs*⁷⁶ – a geração de renda, o desenvolvimento econômico regional, o próprio desenvolvimento do turismo na região – e encontraram um cenário político favorável – traduzido na política neoliberal pautada na entrada de capitais financeiros e no financiamento de projetos por mecanismos multilaterais – e uma solução assentada no desenvolvimento do turismo regional – o PRODETUR/NE.

Com base na discussão estabelecida neste capítulo, também pode-se constatar que as políticas públicas de turismo no Brasil evoluíram de acordo com a política do governo vigente e, entre avanços e retrocessos, deram um salto qualitativo na década de 1990 com a reestruturação da Embratur e a implementação efetiva da Política Nacional de Turismo e, do ponto de vista da *polity*, alcançaram seu ponto mais alto no ano de 2003 com a instituição do Ministério do Turismo, no Governo Lula.

Os esquemas 01 e 02 a seguir, apresentam, respectivamente, a evolução da *polity* do turismo brasileiro e as principais *policies* do turismo no Brasil de acordo com a periodização proposta por Cruz (2001).

⁷⁶ De acordo com Kingdon (2006b, p.238), “os *policy entrepreneurs* são pessoas dispostas a investir recursos para promover políticas que possam lhes favorecer”. Quando uma janela se abre, os *entrepreneurs* aparecem e “têm prontas suas propostas favoritas e suas preocupações sobre problemas, e os trazem à tona no momento propício. Na busca de seus objetivos, eles desempenham no sistema a função de unir soluções a problemas, problemas a forças políticas, e forças políticas a propostas” (*op. cit.*, p.239).

Esquema 01 – Evolução da *polity* do turismo no Brasil (1939 a 2003)

Fonte: elaboração própria a partir da legislação citada anteriormente.

Esquema 02 – Marcos importantes das *policies* do turismo no Brasil

2012	Portaria MTur n.º 112 estipula regras e critérios para a transferência de recursos	da criação do MTur aos dias atuais
2011	Instituído o Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem (SBClass)	
2010	Decreto n.º 7.381/2010 resolve que o Plano Nacional de Turismo será revisto a cada quatro anos	
2008	Lei n.º 11.771 dispôs sobre a Política Nacional de Turismo e estabeleceu o Sistema Nacional de Turismo	
2007	Lançado o Plano Nacional de Turismo 2007-2010 – Uma viagem de Inclusão	
2004	Criado o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil	
2003	Criação do Ministério do Turismo (Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003). Turismo é elencado como uma das dez prioridades do governo	
2001	Recriação do CNTur (Medida Provisória n.º 2.216-37, de 31 de agosto de 2001)	da reformulação da Embratur à política nacional de turismo do primeiro governo FHC
1998	Criação do Ministério do Esporte e Turismo (Medida Provisória n.º 1.795). PNMT é eleito pela OMT como o melhor plano do gênero	
1996	Lançamento da Política Nacional de Turismo – Diretrizes e Programas (primeira a ser efetivamente posta em prática)	
1995	Lançamento das “Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo”	
1994	Lançamento do Plano Nacional de Municipalização do Turismo	
1993	Lei n.º 8.623 regulamentou a profissão de guia de turismo	
1992	Turismo ganha <i>status</i> ministerial com a criação do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (Lei n.º 8.140/1992)	
1991	Lei n.º 8.181 extinguiu o CNTur e alterou a denominação e as competências da Embratur. Criação do PRODETUR/NE	da definição da primeira PNT às bases jurídicas que deram origem à sua reformulação
1989	Lei n.º 7.827/1989 cria o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e é instituído o dólar-turismo	
1988	Uma nova “Política Nacional de Turismo” foi redigida e o Fiset foi extinto, diminuindo os incentivos à atividade turística	
1985	Lançamento pela Embratur e pelo IBDF do projeto Turismo Ecológico, primeiro em área natural	
1982	Embratur assina acordo com o Ministério do Trabalho para incentivar sindicatos a organizar viagens para os trabalhadores na baixa estação	
1976	Decreto-Lei n.º 1.485/1975 concede estímulos fiscais para o recebimento de estrangeiros no país	
1975	Decreto-Lei n.º 1.439/1975 concede incentivos fiscais à atividade turística	
1974	Criação, pelo Decreto-Lei n.º 71.791, dos fundos de investimentos da Amazônia (Finam), do Nordeste (Finor) e Setorial de Turismo (Fiset)	
1972	Primeira reunião oficial de turismo, marcando o início da participação dos órgãos estaduais nas ações nacionais para o setor	
1971	Inclusão do turismo pela primeira vez em um plano de governo (I PND) e criação do FUNGETUR (Decreto-Lei n.º 1.191/1971)	
1969	Lançamento do Plantur (Resolução CNTur n.º 71), que não chegou a ser executado	
1968	O CNTur estabelece pela Resolução n.º 31 o “Plano de Prioridade de Localização de Hotéis de Turismo”, que orientava os incentivos fiscais	
1967	Decreto-Lei n.º 60.224/1967 estabelece o Sistema Nacional de Turismo, formado por CNTur, Embratur e Ministério das Relações Exteriores	
1966	Decreto n.º 55/1966 cria a Embratur, o CNTur e define a política nacional de turismo (que não entraria em vigência)	“Pré-história” jurídico-institucional das políticas nacionais de turismo
1962	Extinção da COMBRATUR e criação da Divisão de Turismo e Certames no Ministério da Indústria e Comércio (Decreto n.º 572/1962)	
1961	A pasta do turismo passa a ser assunto do Ministério da Indústria e do Comércio, onde permanecerá até os anos 1990.	
1958	É criada a COMBRATUR (Decreto n.º 44.863) diretamente ligada à Presidência da República	
1956	É instaurada uma CPI na Câmara dos Deputados para apurar e propor alternativas para os problemas do turismo brasileiro	
1946	Extinção do DIP (Decreto-Lei n.º 9.788/1946) – Durante pouco mais de 10 anos se dará o hiato institucional e o turismo não terá um OOT.	
1945	Criação do Departamento Nacional de Informações, no Ministério da Justiça, que passa a englobar o DIP e o tema turismo (Decreto-Lei n.º 7.582)	
1940	Primeiro diploma legal a tratar especificamente de turismo, obrigando agências a se registrarem no DIP (Decreto-Lei n.º 2.440/1940)	
1939	Criação da Divisão de Turismo no Departamento de Imprensa e Propaganda (Decreto-Lei n.º 1.915/1939)	
1938	Decreto-Lei n.º 406/1938 dispõe sobre a entrada de estrangeiros no Brasil e regula o comércio de passagens e operações de câmbio	
1934	Primeira menção oficial ao turismo - Convênio para eliminação de barreiras entre Brasil e Argentina (Decreto 24.393/1934)	

Fonte: Elaborado por MACÊDO, M.B., com base em Cruz (2001) e Borges (2013).

3.2 Concepções, fases e componentes do PRODETUR/NE

O movimento de valorização de determinadas paisagens pelos turistas costuma acontecer à revelia dos lugares que estão no centro do processo de valorização, ou seja, o reordenamento territorial que dota os lugares de equipamentos (aeroportos, estradas, hotéis, infraestrutura de lazer) visando a prática do turismo encontra sua lógica para além da escala local, pois é fruto da reprodução de atributos valorizados alhures, nos centros urbanos emissores, “sintetizando, na materialidade das cidades que se expandem, as novas representações sociais imprimidas ao uso do território” (LUCHIARI, 1998, p.23).

A valorização do litoral nordestino nos anos 1990 com a criação do PRODETUR/NE se encontra no seio desse processo, alinhando um complexo emaranhado de fatores que, durante duas décadas, transformaram a zona costeira daquela região num “imenso canteiro de obras” (CRUZ, 2006).

Como visto anteriormente, essa valorização se iniciou timidamente nos anos 1970 e alcançou seu ápice na década de 1990, quando o turismo se torna pauta importante das agendas governamentais nacional e regional, e cria-se uma política pública específica para dotar a região das condições necessárias ao desenvolvimento do setor.

Embora a Portaria 001 de 29 de novembro de 1991 seja tomada como o marco de surgimento do Programa, em realidade as operações para sua execução só se iniciaram efetivamente a partir de 1994⁷⁷. Conforme a Proposta de Empréstimo do BID, o objetivo básico do PRODETUR/NE seria o de incrementar a capacidade do Nordeste do Brasil de manter e impulsionar seu crescente setor turístico, contribuindo, dessa maneira, para o desenvolvimento socioeconômico daquela região⁷⁸.

O documento destaca diversas vezes o Nordeste como a “região mais pobre do país” e argumenta que, baseado em estudos produzidos pelo BNDES, o turismo foi apresentado como uma das exitosas alternativas para a geração de emprego e renda, capaz de influenciar, conseqüentemente, a diminuição das desigualdades regionais.

⁷⁷ Conforme João Alves Filho (1997, p. 295), ex-governador de Sergipe, o contrato de empréstimo que viabilizou o Programa, foi assinado em solenidade na sede do BID, em Brasília, no dia 12 de dezembro de 1994, numa reunião que contou com a participação de todos os governadores dos estados nordestinos, do então presidente Itamar Franco e de representantes do BID.

⁷⁸ Proposta de Empréstimo do BID – PRODETUR/NE (BR – 0204). Disponível em: <<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=BR0204>>

É interessante enfatizar que, ao elencar o turismo como fonte de emprego e renda destacando os péssimos indicadores socioeconômicos da região Nordeste, o Programa acaba, de fato, por influenciar a própria política de desenvolvimento regional.

De acordo com Silva (2014, p. 270), o paradigma do turismo vem tomando corpo desde o início da década de 1990 no que tange às políticas de ordenamento territorial e de desenvolvimento regional e o seu sucesso neste cenário explica-se pelo fato de ele estar, de certa forma, associado a dois outros paradigmas importantes no contexto contemporâneo: o paradigma ambiental e o paradigma do desenvolvimento local. Ainda consoante a autora, o paradigma do turismo também mantém estreita relação com a emergência do setor de serviços diante do declínio relativo do setor industrial em meio ao processo de expansão da globalização econômica, sendo, pois, tomado como uma atividade econômica alternativa à promoção do desenvolvimento nas escalas regional e local.

Consoante o escopo da proposta de empréstimo, o PRODETUR/NE deveria priorizar áreas em que o turismo já estava consolidado ou em franco processo de consolidação e, para isso, o Programa investiria na infraestrutura necessária para que as cidades litorâneas da região Nordeste pudessem adequar sua oferta à crescente demanda de fluxos turísticos. Dessa forma, foram priorizados investimentos em infraestrutura viária, saneamento básico, abastecimento de água, manejo de resíduos sólidos, além da reestruturação de aeroportos.

Na época, o Programa foi enquadrado nas prioridades do BID relacionadas ao abastecimento de água, saneamento básico, descontaminação e proteção do meio ambiente, manejo dos recursos naturais e fortalecimento dos serviços públicos relacionados à questão ambiental. Além disso, o Programa também foi pautado nas missões que o Banco havia feito ao Brasil nos anos de 1993 e 1994, nas quais as questões sociais foram colocadas em foco, sobretudo com a criação de empregos e aumento de investimentos (BID, 1994, p.5).

Todos esses recortes apontam para os argumentos defendidos por Cruz (1999), para quem o PRODETUR/NE constituiria, em realidade, uma política de turismo que “fez as vezes” de uma política urbana, pois ao se analisar os investimentos realizados pelo programa, constata-se que pelo mesmo se investiu massivamente em infraestrutura urbana e em infraestrutura de acesso, e pouquíssimo em equipamentos

turísticos.

Ao priorizar esse tipo de investimento, pôs-se em curso um processo de urbanização para o turismo⁷⁹, criando todo o sistema de objetos-suporte e promovendo a urbanização em diversos trechos do litoral, desejando a atração de novos investimentos e a efetiva utilização do lugar para o uso turístico.

Para efetivar esse processo, o Programa previa investimentos em três componentes principais:

- a) **Desenvolvimento Institucional**, visando o fortalecimento das instituições responsáveis pela coordenação das ações ligadas ao turismo, nos estados e municípios;
- b) **Obras Múltiplas**, integrando um conjunto amplo de obras em cinco setores: saneamento, manejo de resíduos sólidos, proteção e recuperação ambiental, transporte e patrimônio histórico;
- c) **Melhoramento de aeroportos**, prevendo a reforma dos aeroportos de cinco das capitais nordestinas (São Luís – MA, Fortaleza – CE, Natal – RN, Aracaju – SE, Porto Seguro – BA).

O investimento nesses componentes seria distribuído de acordo com a “Estratégia de Desenvolvimento Turístico” elaborada por cada um dos estados participantes da Fase I do Programa. Essas estratégias foram desenvolvidas a partir de consultas realizadas pelos estados junto aos operadores turísticos e investidores privados, estabelecendo-se, a partir daí uma análise do panorama turístico dos últimos dez anos para cada um dos estados. A análise incluía um comparativo entre os setores relacionados com a oferta (transporte, alojamento e produtos turísticos do estado) e com a demanda (perfil dos turistas que visitavam os estados e modificação desse perfil durante o período analisado), além da delimitação das zonas turísticas com maior possibilidade de retorno quanto aos novos investimentos. Dessa forma, foram priorizadas pelo PRODETUR/NE a melhoria das condições infraestruturais de zonas de turismo consolidadas ou em processo de consolidação.

Todas essas zonas, contudo, estavam localizadas em municípios litorâneos, pois muito embora houvesse o reconhecimento de zonas turísticas em processo de

⁷⁹ Cruz (2001, p.12) diferencia urbanização turística de urbanização para o turismo. Segundo a autora, no primeiro caso cria-se toda a infraestrutura necessária à atividade turística e o processo de urbanização é simultaneamente um processo de urbanização turística do lugar; já no segundo caso, promove-se a urbanização esperando e desejando-se um uso turístico futuro.

consolidação no interior de diversos estados⁸⁰, o PRODETUR/NE foi estabelecido assentado no modelo “sol e mar” e, dessa forma, as paisagens litorâneas nordestinas passam a ser “enquadradas pela moldura do turismo”, constituindo mais uma das “ilhas de oportunidade” a ser explorada pelo capital internacional naquela região. Com o sol que brilha durante quase o ano inteiro e suas belíssimas praias, o Nordeste é propagandeado como um “paraíso tropical”, propaganda que faz sentido dentro das metas do programa de internacionalizar a região através da priorização de um público estrangeiro.

No processo de divisão territorial do trabalho ligado ao sistema capitalista, cada fração do território é marcada por uma potencialidade que só encontra sua definição *a posteriori*, o que acaba por converter o espaço numa gama de especulações de ordem econômica, ideológica e política, como assevera Santos (2012). Aí se assenta a ideia de um “*marketing* dos lugares”: enquanto as zonas semiáridas nordestinas foram convertidas em “nova Califórnia” e exploradas pelo *agrobusiness* através da agricultura irrigada, as zonas litorâneas da região foram convertidas em “nova Cancún” e, por meio do PRODETUR/NE, passam a ser reordenadas visando sua exploração turística.

O processo de reordenamento territorial do litoral nordestino imposto pelo PRODETUR/NE é perpassado por duas lógicas: uma lógica global, comandada pelo ritmo intenso de consumo do espaço pelo turismo, com a instalação de diversos objetos necessários ao desenvolvimento da atividade (infraestrutura viária, hotéis, *resorts*, equipamentos de lazer), e uma lógica local, perpassada pelo ritmo de vida da população que habita os lugares onde o turismo se instala.

Embora contraditórias, essas lógicas não são excludentes e se sobrepõem aos territórios usados pelo turismo, levando a frequentes embates entre os interesses defendidos pelos promotores do turismo e os interesses defendidos pela população local.

Pautando-se na estruturação do espaço para a recepção de fluxos e capitais internacionais, assim como outros programas do mesmo gênero, o PRODETUR/NE, embora traga em seu discurso a preocupação com “a melhoria de vida das populações locais”, em realidade foi totalmente norteador por uma lógica global de acumulação de

⁸⁰ A exemplo da região do Cariri, no Ceará; do Vale do Catimbau, em Pernambuco; e da Chapada Diamantina, na Bahia.

capital, ignorando as especificidades socioeconômicas e culturais dos lugares inseridos em seu recorte.

Conforme Cruz (2003), é indubitavelmente nos núcleos receptores de turistas que o turismo impõe as maiores transformações no espaço, pois além de criar novos objetos, se apropria dos objetos já existentes ressignificando seu uso. Assim, o que o turismo faz é instituir, nos núcleos receptores, a sua ordem própria de organização dos espaços, o que pressupõe uma ampla gama de transformações espaciais que vão desde a produção de representações do espaço à produção do espaço da representação.

Impondo, pois, sua lógica própria de organização do espaço regulada pela atração de capitais e fluxos de turistas internacionais, o PRODETUR/NE, conforme apontado nos estudos realizados por Cruz (1999, 2001, 2006, 2007) promoveu o reordenamento do litoral nordestino, readequando-o ao uso turístico e impactando de maneira contundente a produção do espaço naquela região.

Como já descrito acima, o Programa tinha sua linha de ação demarcada pela distribuição de investimentos em três componentes principais: (a) Desenvolvimento Institucional, (b) Obras Múltiplas e (c) Melhoramento de aeroportos. Contudo, durante a realização dos arranjos necessários à implementação do PRODETUR/NE em cada um dos estados, constatou-se certa dificuldade para que parte dos estudos e projetos elaborados pelas equipes técnicas estaduais atendessem ao nível de exigências feitas pelo Programa. Assim, na segunda modificação no contrato do Programa (841/OC-BR), ocorrida no segundo semestre de 1997, a elaboração de estudos e projetos, que antes era responsabilidade exclusiva da contrapartida dos estados, passou a ser item financiável com os recursos do BID (BNB, 2005a, p.32). A partir daí o Programa passou a contar também com um quarto componente – o Componente D – Estudos e Projetos, que tinha como objetivo propiciar a elaboração de estudos e projetos referentes a obras e ações passíveis de implantação no âmbito do PRODETUR/NE.

Dessa forma, em sua primeira fase o Programa contou com quatro componentes, financiáveis pelo BID, que nortearam seu desenho e execução:

- Componente A – Desenvolvimento Institucional
- Componente B – Obras Múltiplas em Infraestrutura Básica e Serviços
- Componente C – Melhoramento de Aeroportos
- Componente D – Estudos e Projetos

De acordo com Gerente Geral do PRODETUR/NE II no BNB, as dificuldades encontradas pelos estados para a elaboração dos estudos e projetos na primeira fase do Programa estavam ligadas a questões mais profundas que revelam uma deficiência arraigada na cultura da própria administração pública brasileira:

...no início [o financiamento] era só para obras. Só que para poder fazer a obra você tinha que ter um projeto num nível de qualidade que os estados não tinham, ou pior: não tinham nem os projetos. Então eles queriam recursos para projetos, como até hoje se demanda recursos para projetos. E aí inclusive, é uma demanda eterna dos Estados e Municípios. E acabam tendo que contar com recursos só da União, dos Ministérios, dos programas da União, para poder fazer convênio para poder ter projeto. É assim, o País não tem uma cultura, infelizmente até hoje ele não tem uma cultura muito boa de fazer projetos de qualidade e de se planejar. Fazer um planejamento decente e perene, que seja dinâmico, que vá evoluindo. Geralmente se faz plano de Governo, se faz plano de Estado, de execução, e é o que acontece. É o que acontece muito por aí, em município do interior. Quer fazer uma estrada, o prefeito manda fazer a estrada. Não tem projeto. Muito menos avaliar impactos ambientais, viabilidade socioeconômica. Que o estudo de viabilidade socioeconômica, que é uma exigência dos projetos do BID, ele é pra ser feito antes de desenvolver o projeto executivo, porque ele vai avaliar alternativas e vai dizer qual é a mais viável, inclusive dizendo se é viável fazer aquele projeto ou não.

Quando o contrato da Fase I do Programa foi assinado em dezembro de 1994, planejavam-se investir US\$ 800 milhões, dos quais US\$ 400 milhões viriam do BID e US\$ 400 milhões da contrapartida local (estados e municípios). Contudo, devido à dificuldade dos estados em alocar recursos de contrapartida local, em 1996 foi realizada a primeira alteração do referido contrato, com diminuição do aporte de contrapartida, o qual passou de 50% para 40%, com diminuição do valor total do empréstimo de US\$ 800 milhões para US\$ 670 milhões, dos quais US\$ 400 milhões seriam financiados pelo BID (BNB, 2005b).

Ao final da primeira fase, os investimentos aplicados somaram US\$ 729.916, distribuídos conforme o Quadro 05, a seguir.

Quadro 05 – PRODETUR/NE I Custo Efetivo por Componente e Fonte de Financiamento (em US\$ milhões).

COMPONENTE	FONTE DE FINANCIAMENTO			
	BID	LOCAL	TOTAL	% TOTAL
1. Engenharia e Administração	2.371	20.395	22.766	3,1%
1.1 Estudos	2.371	8.700	11.071	1,5%
1.2 Supervisão	0	3.744	3.744	0,5%
1.3 Administração	0	7.951	7.951	1,1%
2. Desenvolvimento Institucional	16.010	5.777	21.787	3,0%
3. Custom Diretos de Obras Múltiplas	269.540	100.107	369.647	50,6%
3.1 Saneamento	118.256	43.012	161.268	22,1%
3.2 Administração de resíduos sólidos	0	0	0	0,0%
3.3 Recuperação e proteção ambiental	6.304	14.246	20.550	2,8%
3.4 Transportes	109.944	32.253	142.197	19,5%
3.5 Recuperação do patrimônio histórico	35.036	10.596	45.632	6,3%
4. Aeroportos	108.681	114.779	223.460	30,6%
5. Custos de Operação	0	5.383	5.383	0,7%
5.1 Aquisição de terras	0	5.383	5.383	0,7%
5.2 Relocalização de população	0	0	0	0,0%
6. Contingências	0	0	0	0,0%
6.1 Contingências físicas	0	0	0	0,0%
6.2 Variações de preços	0	0	0	0,0%
7. Custos financeiros	2.056	84.817	86.873	11,9%
7.1 Juros	0	75.158	75.158	10,3%
7.2 Comissão de crédito	0	9.659	9.659	1,3%
7.3 Inspeção e supervisão	2.056	0	2.056	0,3%
TOTAL	398.658	331.258	729.916	100,0%
Porcentagem do total	54,62%	45,38%	100,00%	

Fonte: BNB (2005b) – Anexos ao Memorando do Executor.

Deixando de lado os itens 5, 6 e 7 (custos financeiros e de operação) e dando atenção aos itens 1.1, 2, 3 e 4 da planilha (que representam os investimentos nos quatro principais componentes do Programa), chegamos a uma soma de US\$ 625,966 milhões, cuja aplicação encontra-se melhor detalhada no Quadro 06:

Quadro 06 – PRODETUR/NE I – Valores aplicados por componente e fonte (US\$ milhões)

COMPONENTES	Elementos dos Componentes	BID	LOCAL	BID+LOCAL	TOTAL	(%)
Componente A	Desenvolvimento Institucional	16,010	5,777	21,787	21,787	3%
Componente B	Saneamento	118,256	43,012	161,268	369,647	59%
	Prot. e Recuperação Ambiental	6,304	14,246	20,550		
	Transportes	109,944	32,253	142,197		
	Recup. de Patrimônio Histórico	35,036	10,596	45,632		
Componente C	Aeroportos	108,681	114,779	223,460	223,460	36%
Componente D	Estudos e Projetos	2,371	8,701	11,072	11,072	2%
TOTAL		396,602	229,364	625,966	625,966	100%

Organização: MACÊDO, M.B. Fonte: BNB (2005b) – Anexos ao Memorando do Executor.

Analisando os valores desembolsados em cada um dos componentes da Fase I do PRODETUR, podemos observar que 59% dos gastos foram destinados ao componente B⁸¹, que inclui investimentos em obras múltiplas de infraestrutura básica e serviços públicos; e 36% dos gastos foram investidos no componente C, que diz respeito ao melhoramento de aeroportos. Se esmiuçarmos um pouco melhor os gastos relativos ao componente B, veremos que projetos de saneamento representaram 26% e projetos de transportes representaram 23% em relação ao total investido. Assim, é possível constatar que melhoramento de aeroportos e projetos de saneamento e transporte, juntos, representaram 85% do valor aplicado na primeira fase do Programa.

Esses valores apontam para questões já destacadas anteriormente, denotando a estratégia de internacionalização do PRODETUR/NE (daí os altos investimentos em reformas de aeroportos, que objetivavam projetar o Nordeste no mapa do circuito turístico internacional), e sua tática de promover um processo de urbanização para o turismo, privilegiando trechos específicos do litoral e prevendo o desenvolvimento da atividade.

Durante a primeira fase do programa, foram contemplados os nove estados da região Nordeste e também a cidade de Maceió, que conseguiu aprovar condições suficientes para assinar o contrato de sub-empréstimo individualmente. A porcentagem do valor contratado por cada ente está no Gráfico 01 e a distribuição do financiamento entre os entes participantes, de acordo com a fonte (BID/contrapartida), se encontra no Gráfico 02.

Conforme o gráfico a seguir, é possível observar a discrepância entre os valores contratados por cada um dos entes durante a primeira fase do Programa. Enquanto os contratos de sub-empréstimos assinados pela Bahia e Ceará somam juntos 57%, todos os outros estados assinaram valores de financiamento que variavam entre 2% a 8% do total previsto pelo PRODETUR/NE.

As discrepâncias, contudo, começaram durante a subcontratação do empréstimo: enquanto os estados da Bahia, Sergipe e Rio Grande do Norte foram os primeiros a assinar seus contratos, no ano de 1995, seguidos por Ceará, Pernambuco

⁸¹ Importante destacar que, embora o componente B tenha previsto investimentos em gerenciamento de resíduos sólidos, não ocorreu nenhum aporte financeiro para o setor, em alguns casos pelo projeto escolhido ter sido julgado inadequado (caso de Alagoas) ou porque os projetos escolhidos utilizaram outra fonte de financiamento (caso da Bahia) ou ainda porque alguns estados alegaram restrições do Programa em relação às despesas necessárias para o cumprimento dos projetos.

e pelo município de Maceió em 1996, Paraíba e Maranhão assinaram seus contratos em 1997, enquanto o estado do Piauí só assinou seu contrato em 1999 e o estado de Alagoas, ainda mais tarde, somente em 2002.

Gráfico 01 – Porcentagem do valor contratado por entes participantes – PRODETUR/NE I

Organização: MACÊDO, M.B.

Fonte: BNB (2005b) – Anexos ao Memorando do Executor

Gráfico 02 – Valores dos contratos de sub-empréstimos assinados com os entes participantes do PRODETUR/NE I conforme fonte de financiamento (US\$ milhões)

Organização: MACÊDO, M.B. Fonte: BNB (2005b) – Anexos ao Memorando do Executor.

É interessante destacar que a primeira fase do Programa foi concebida para iniciar-se em 1994 e encerrar-se em 1999, contudo, foi finalizada somente em 2005, ou seja, durou o dobro do tempo previsto, o que, inclusive, repercutiu negativamente no cronograma de desembolsos do Programa, conforme Gráfico 03:

Gráfico 03 – Cronograma de desembolso – PRODETUR/NE I – Executado X Planejado (somente recursos do BID)

Fonte: BNB (2005b) – Anexos ao Memorando do Executor

As diferenças entre os estados, tanto em relação à sua capacidade de endividamento quanto em relação à sua capacidade técnica, foram fatores que influenciaram diretamente no tempo de execução do PRODETUR/NE. De acordo com Gerente Geral do Programa no BNB, outros fatores como a severidade das regras impostas pelo BID, a burocracia da administração pública brasileira e as mudanças de governo também interferiam com grande peso para gerar atrasos no cronograma de desembolso e execução do Programa:

O BID sempre teve a regra muito rígida, e aí o governo brasileiro, o Banco do Nordeste, tinha que bater muito em cima, discutir, tentar flexibilizar para que os Estados conseguissem executar a contento, senão tinham regras que inviabilizariam a execução do programa. Isso atrasou a própria contratação. Atrasou, da contratação ao início dos desembolsos, a elaboração dos projetos que tinham que ser elaborados seguindo regras muito específicas. Então, aí se junta a questão da própria gestão pública brasileira. Você tem atrasos em licitações, tem problemas em gestões de obras e contratos, aditivos contratuais, mudanças de governo no meio do programa e aí muda a equipe que conduzia no Estado e tínhamos que fazer toda a catequese com eles de novo! Explicar como é que funcionava, como eram as regras e tal. E quando muda de um governo para outro ele vai auditar as contas do outro, manda suspender os contratos. Tudo isso acontecia e atrasava a execução dos programas. Então um programa que era de cinco anos acabava sendo de dez.

Todas essas discrepâncias levam-nos a concluir que, embora o Programa tenha sido pensado na escala regional, seu desenvolvimento se deu de forma bastante

heterogênea entre os diversos estados do Nordeste. Assim, a nosso ver, o PRODETUR/NE concorreu duplamente para o processo de fragmentação do território nordestino, primeiro por atuar seletivamente, priorizando áreas litorâneas, segundo por reforçar, de alguma forma, as disparidades históricas de natureza intra-regional.

Conforme gestor público entrevistado, ainda que houvesse uma estratégia a ser implantada regionalmente, a desigual divisão de recursos entre os estados teria constituído um empecilho para a sua efetiva execução:

o PRODETUR foi a grande linha que fez a gente – o Brasil e principalmente o Nordeste – vislumbrar um desenvolvimento. Embora a sua divisão desde a fase 1, não foi justa com os estados. Porque pensávamos que o quê: o Nordeste foi comparado às Bahamas, e precisávamos desenvolver todo o Nordeste por igual porque tinha o potencial turístico por igual, precisávamos também investir paulatinamente de forma igualitária entre os estados. Mas não foi isso que aconteceu. Por uma divisão onde a gente viu que a política falou muito mais alto que as necessidades e os potenciais reais, a gente teve uma desigualdade sendo plantada. É tanto que existe muito mais forte – hoje ainda existe – 2 nordestes. O Nordeste pós PRODETUR que foi bancado e usado de forma até certo ponto produtiva, e realmente trouxe algum desenvolvimento, como é o caso da Bahia, como é o caso do rio Grande do Norte, como é o caso Pernambuco já no segundo, muito mais do que no primeiro, de Fortaleza, do Ceará. O quê que a gente pode tirar de lição disso? O PRODETUR, ele é uma grande ferramenta, mas precisa-se ter ferramentas igualitárias dentro do estado. Com poderes igualitários dentro dos estados pra se administrar. Porque não se cabe um estado ter por tamanho investido 4 vezes mais do que o outro⁸².

Esse descompasso entre os estados era um dos riscos previstos pela proposta de empréstimo do BID, segundo a qual, os efeitos das atividades do programa sobre o crescimento do turismo não seriam os mesmos em todos os estados, pois seu sucesso dependeria diretamente da iniciativa e capacidade técnico-administrativa dos governos estatais, o que poderia significar uma concentração dos benefícios do Programa em um número reduzido de estados (BID, 1994), o que de fato acabou acontecendo.

Prevendo esse risco, o desenho do Programa incluiu, desde o início, um componente para cuidar do desenvolvimento e fortalecimento institucional. O objetivo deste componente seria apoiar a capacidade das entidades beneficiárias de executar

⁸² Entrevista concedida por Catharine Brasil (Coordenadora da UEE Paraíba no PRODETUR/NE II), realizada no dia 06 de maio de 2015 no Escritório da SETUR de Campina Grande.

suas respectivas funções, proporcionando assistência técnica, com ênfase nas áreas de: (a) reestruturação organizacional, (b) desenvolvimento e implementação de sistemas de apoio administrativos, financeiro e instrumentos operacionais, (c) fortalecimento da capacidade fiscal e regulatória (particularmente das administrações municipais), e (d) treinamento de pessoal (BNB, 2005a).

Este componente previa investimentos no valor de US\$ 30.000.000 milhões, dos quais US\$ 18.800.000 seriam do BID e US\$ 11.200.000 seriam da contrapartida. O valor efetivamente aplicado foi de US\$ 21.787.338 (representando 72,6% da meta inicialmente prevista), dos quais US\$ 16.009.869 foram do BID e US\$ 5.777.469 foram da contrapartida.

As entidades apoiadas por este componente foram: Órgãos de Turismo Estaduais, Órgãos Ambientais Estaduais, Companhias de Saneamento Estaduais, Departamentos Estaduais de Estradas, Órgãos de Planejamento e Unidades Executoras Estaduais e Governos Municipais. A distribuição do valor total aplicado por tipo de órgão (excluindo-se os dados de Maceió) encontra-se no Gráfico 04 e o valor aplicado de acordo com o tipo de órgão, por estado, encontra-se no Gráfico 05 e:

Gráfico 04 – Valor total aplicado no Componente A (Desenvolvimento Institucional) por tipo de órgão - PRODETUR/NE I (excluindo-se os dados do município de Maceió)

Organização: MACÊDO, M.B. Fonte: BNB (2005b) – Anexos ao Memorando do Executor.

Gráfico 05 – Componente A (Desenvolvimento Institucional) PRODETUR/NE I - Valores aplicados por tipo de órgão em cada um dos estados e no município de Maceió

Organização: MACÊDO, M.B. Fonte: BNB (2005b) – Anexos ao Memorando do Executor.

Ao analisar os Gráficos 04 e 05 anteriores, duas inferências podem ser percebidas de imediato: a primeira delas diz respeito aos desníveis existentes entre as quantias aplicadas e os tipos de órgãos apoiados em cada um dos estados. Desconsiderando-se Maceió (que investiu somente no fortalecimento do poder municipal justamente por ser um município), é possível observar que apenas três estados investiram nos 6 tipos de órgãos elegíveis pelo Programa (CE, PB, RN), cada um com diferentes proporções, enquanto Bahia e Maranhão investiram basicamente em seus Órgãos Estaduais de Turismo, e os outros estados aplicaram recursos de menor monta em um ou outro órgão.

O segundo aspecto que pode ser observado é que os investimentos em Órgãos Estaduais de Turismo configuram quase metade (49%) do total investido, sendo seguido pelos Órgãos de Meio Ambiente (22%) e Governos Municipais (14%). Contudo, é necessário ressaltar que, mesmo quando tomamos o alto valor investido em Órgãos Estaduais de Turismo, as somas investidas pelos estados do Ceará, Bahia e Maranhão constituem sozinhas quase 87% desse total, o que mais uma vez aponta para as discrepâncias de investimentos entre os estados participantes do PRODETUR/NE.

O relatório final do Programa avalia que os investimentos no Componente A (Desenvolvimento Institucional) foram aquém do planejado e que os projetos realizados foram “insuficientes para modificar significativamente a atuação dos órgãos beneficiados e, com isso, não atingiram os resultados esperados” (BNB, 2005^a, p.14). Em função disso, previu-se maior abrangência e direcionamento dos investimentos em DI no desenho da 2ª fase do Programa.

O Componente A era de extrema importância no desenho do PRODETUR/NE, não só porque muitos estados nordestinos ainda estavam desenvolvendo uma cultura técnica e institucional sobre turismo na década de 1990, mas também porque este componente estava ligado a todos os demais e constituía peça-chave para garantir o sucesso da execução do Programa.

No entanto, a baixa capacidade técnica dos estados representou um grave problema já no início da primeira fase e, em função disso, como antes ressaltado, foi firmada uma alteração contratual em 1997 que deu origem ao surgimento do Componente D – Estudos e Projetos.

A previsão inicial para este componente era de US\$ 17.000.000, sendo US\$ 15

milhões do BID (88,2%) e US\$ 2 milhões da contrapartida (11,8%). No entanto, o valor aplicado foi de US\$ 11.072.194, sendo US\$ 2.371.443 do BID (21%) e US\$ 8.700.000 (79%) da contrapartida local.

As aplicações realizadas no componente D foram para estudos e projetos voltados para investimentos em infraestrutura no âmbito do Programa, tanto para ações da 1ª fase, quanto para elaboração de projetos para o PRODETUR/NE II, como por exemplo projetos de pavimentação de rodovias e de implementação de polos de lazer em alguns estados. Os principais estudos e projetos desenvolvidos encontram-se no Quadro 07, a seguir:

Quadro 07 – Principais Projetos e Estudos de cada Estado (US\$)
(representando 93,15% do total aplicado).

PROJETO	ESTADO	RECURSOS (US\$)		
		BID	LOCAL	TOTAL
Elaboração do Projeto DI para a UEE de Alagoas	AL	25.001,18	1.518,13	26.519,31
Elaboração de projeto para recuperação e revitalização dos Fortes	BA	185.714,30	10.350,36	196.064,66
Estudos e projetos de preparação - PRODETUR/NE	BA	0,00	3.178.567,26	3.178.567,26
Elaboração de estudos e projetos de rodovias	CE	984.900,69	130.767,22	1.115.667,91
Elaboração planos de gestão e sinalização de APAs	CE	0,00	196.079,81	196.079,81
Elab. Proj. executivo do SAA e SES de Praias Oeste	CE	283.276,98	4.308,34	287.585,32
Plano de gestão turístico ambiental polos de lazer	CE	0,00	121.912,96	121.912,96
Estudos e projetos de preparação - PRODETUR/NE	CE	0,00	1.530.667,41	1.530.667,41
Estudos e projetos de preparação - PRODETUR/NE	MACEIÓ	0,00	946.975,09	946.975,09
Projetos técnicos da Rodovia PB-008	PB	145.766,25	4.814,08	150.580,33
Estudos e projetos de preparação - PRODETUR/NE	PE	0,00	551.554,66	551.554,66
Elaboração de projetos finais-engenharia de rodovias	PI	114.480,13	45.624,91	160.105,04
Elaboração do Plano Diretor do Litoral	PI	99.343,91	1.081,01	100.424,92
Estudos e projetos de preparação - PRODETUR/NE	RN	0,00	776.790,23	776.790,23
Estudos e projetos de preparação - PRODETUR/NE	SE	0,00	974.614,69	974.614,69
TOTAL		1.838.483,44	8.475.626,16	10.314.109,60

Obs.: Os outros 6,85% não constam no Memorando do Executor.

Fonte: BNB (2005b) – Anexos ao Memorando do Executor

Conforme Relatório Final do Programa (BNB, 2005a), quase 72% dos recursos aplicados no Componente D foram destinados à elaboração de estudos e projetos de diversas naturezas relacionados à preparação dos estados para a execução do PRODETUR/NE I.

É neste contexto, que une despreparo técnico dos estados e a abertura para o financiamento de estudos e projetos, que a terceirização começará a se integrar como elemento importante no desenho do Programa, sobretudo no que concerne ao processo de elaboração de planos. Porém, sua efetiva inserção só se completará na 2ª fase do PRODETUR/NE, como será demonstrado mais adiante.

Por fim, interessa destacar os altíssimos investimentos nos Componentes B (Obras Múltiplas) e C (Melhoramento de Aeroportos). Como já apresentado no Quadro 06 (p.151); juntos esses dois componentes consumiram 95% do total aplicado nos quatro principais componentes do Programa.

Quanto ao Componente B, as obras em saneamento básico e infraestrutura viária se estenderam aos nove estados participantes do Programa e levaram à urbanização de diversos trechos do litoral, abrindo o caminho necessário para a posterior implementação de infraestrutura turística.

Quanto ao Componente C, no início estava prevista a reforma de cinco aeroportos; porém, posteriormente foram incluídos mais três aeroportos e, ao final, oito aeroportos foram reformados (7 controlados pela EMBRAER e 1 controlado pelo Estado da Bahia): Aeroporto Cunha Machado (São Luiz-MA); Aeroporto Pinto Martins (Fortaleza-CE); Aeroporto Augusto Severo (Natal-RN); Aeroporto Santa Maria (Aracaju-SE); Aeroporto de Porto Seguro (Porto Seguro-BA); Aeroporto Deputado Luís Eduardo Magalhães (Salvador-BA); Aeroporto de Lençóis (Lençóis-BA); Aeroporto de Guararapes (Recife-PE).

3.3. PRODETUR/NE – uma política territorial

Mais importante, porém, que detalhar uma a uma as obras realizadas e a quantia investida durante a 1ª fase do PRODETUR/NE, é reconhecer o impacto que o período inicial de onze anos do Programa (1994 a 2005) representou para a região Nordeste em termos de reordenamento territorial. Inegavelmente, o PRODETUR/NE I alinhou interesses regionais, nacionais e internacionais sob a lógica de apropriação do espaço litorâneo para o desenvolvimento da atividade turística, processo que implicou em diversos desdobramentos territoriais.

A área de abrangência do PRODETUR/NE I e do PRODETUR/NE II em cada um dos estados nordestinos pode ser observada nos Mapas 04 a 12, a seguir. Conforme os mapas, apesar das questões relativas aos passivos ambientais deixados pela 1ª fase, a área de abrangência do Programa praticamente triplicou na 2ª fase.

Mapa 04 – PRODETUR/NE I e PRODETUR/NE II – Área de abrangência no estado de Alagoas

Fonte: PDITS dos estados nordestinos (disponíveis em www.bnb.gov.br). Elaboração: MARTINS, T.S. Organização: MACÊDO, M. B.

Obs.: a área de abrangência do PRODETUR/NE I incluía os municípios de Mata de São João, Salvador, Valença, Itacaré, Uruçuca, Ilhéus, Bel Monte, Santa Cruz Cabralia e Porto Seguro. Importante demarcar que, no PRODETUR/NE II esses municípios, como se pode observar no mapa, pertenciam a Polos Turísticos diferentes.

Mapa 06 – PRODETUR/NE I e PRODETUR/NE II – Área de abrangência no estado do Ceará

Fonte: PDITS dos estados nordestinos (disponíveis em www.bnb.gov.br).

Elaboração: MARTINS, T.S. Organização: MACÊDO, M. B

Mapa 07 – PRODETUR/NE I e PRODETUR/NE II – Área de abrangência no estado do Maranhão

Fonte: PDITS dos estados nordestinos (disponíveis em www.bnb.gov.br).

Elaboração: MARTINS, T.S. Organização: MACÊDO, M. B

Mapa 08 – PRODETUR/NE I e PRODETUR/NE II – Área de abrangência no estado da Paraíba

Fonte: PDITS dos estados nordestinos (disponíveis em www.bnb.gov.br). Elaboração: MARTINS, T.S. Organização: MACÊDO, M. B.

Mapa 09 – PRODETUR/NE I e PRODETUR/NE II – Área de abrangência no estado de Pernambuco

Fonte: PDITS dos estados nordestinos (disponíveis em www.bnb.gov.br). Elaboração: MARTINS, T.S. Organização: MACÊDO, M. B.

Mapa 10 – PRODETUR/NE I e PRODETUR/NE II – Área de abrangência no estado do Piauí.

Obs.: os municípios são os mesmos na 1ª e na 2ª fase. Fonte: PDITS dos estados nordestinos (disponíveis em www.bnb.gov.br). Elaboração: MARTINS, T.S. Organização: MACÊDO, M. B

Mapa 11 – PRODETUR/NE I e PRODETUR/NE II – Área de abrangência no estado do Rio Grande do Norte

Fonte: PDITS dos estados nordestinos (disponíveis em www.bnb.gov.br). Elaboração: MARTINS, T.S. Organização: MACÊDO, M. B.

Mapa 12 – PRODETUR/NE I e PRODETUR/NE II – Área de abrangência no estado de Sergipe

Fonte: PDITS dos estados nordestinos (disponíveis em www.bnb.gov.br). Elaboração: MARTINS, T.S. Organização: MACÊDO, M. B.

A ausência de um Marco Lógico que norteasse a primeira fase do Programa foi um dos empecilhos à avaliação de seus impactos de um modo geral, que acabou por se resumir à consecução das metas alcançadas quanto ao desembolso, aplicação e execução dos componentes estabelecidos.

Além dos relatórios redigidos pelo BNB para o BID, a avaliação realizada pelo Tribunal de Contas da União, em 2004, constitui uma valiosa fonte para se pensar sobre os impactos do PRODETUR/NE I.

O relatório do TCU destaca que, em função da inexistência de indicadores socioeconômicos para a primeira fase do Programa, seria apressado lhe atribuir a responsabilidade pelo aumento de empregos com vínculo formal no setor turismo na região Nordeste, contudo, sublinha que houve melhoria nas condições de vida da população local graças a instalação de infraestrutura, sobretudo de saneamento básico.

O relatório também constatou “a existência de projetos financiados pelo PRODETUR/NE I que não proporcionaram benefícios imediatos para a população ou para o turismo, em decorrência de sua própria natureza ou de deficiência na sua operação e manutenção” (BRASIL-TCU, 2004, p.37). Algumas das obras que exemplificam essa situação, segundo o relatório, foram os projetos de esgotamento sanitário do complexo Cabo Branco/PB, a recuperação da praia e embocadura do Rio Mundaú/CE e a restauração do Museu da Imagem e do Som de Alagoas:

O sistema de esgotamento sanitário complexo Cabo Branco/PB foi construído em região desabitada visando atrair investimentos estrangeiros no setor de turismo, que não se confirmaram. Nesse contexto, a obra não foi concluída e os investimentos realizados sofrem processo de deterioração e depredação. Dessa forma, observa-se que os recursos aplicados nesse projeto não proporcionaram benefício para a comunidade local e para o turismo. A recuperação da praia e embocadura do rio Mundaú/CE, apesar de ter proporcionado benefícios para uma parcela da comunidade local, evitando a destruição de suas habitações pela alteração natural do curso do Rio Mundaú, não proporcionou impacto positivo para o turismo. O Projeto de restauração do Museu da Imagem e do Som de Alagoas não está efetivamente em operação, em razão do Museu não dispor de acervo adequado para funcionamento. Além disso, o prédio não recebe os necessários cuidados de manutenção (infiltração, elevador com defeito, rachaduras) (BRASIL-TCU, 2004, p.37-38).

Ainda conforme o referido relatório, por não ter havido tratamento específico da questão ambiental durante a 1ª fase do Programa, houve a geração de diversos

passivos ambientais em alguns polos turísticos. O passivo ambiental provocado diretamente pelo PRODETUR/NE I resultou do processo construtivo de projetos de engenharia – desmatamento, exploração de jazidas, geração de entulho de obras e consumo de recursos naturais.

Embora os impactos ambientais provocados na Fase I do Programa não tenham sido apontados como significativos para a região, o regulamento operacional da 2ª fase do PRODETUR/NE incluiu estratégias para corrigir os passivos ambientais provocados na 1ª fase.

Diferentemente da Fase I, na qual se exigiu apenas a definição de estratégias turísticas por parte dos estados, a segunda fase do Programa teve seu desenho pautado nos PDITS – Polos/Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – trazendo um novo modelo de recorte territorial e de planejamento regional da atividade turística para o Nordeste.

Em setembro de 2002 foi celebrado o Contrato de Empréstimo 1392/OC-BR entre o BNB e o BID autorizando o início das operações de crédito para a execução do PRODETUR/NE II. Prevendo investimentos no valor de US\$ 400 milhões (dos quais US\$ 240 milhões seriam do BID e US\$ 160 milhões da contrapartida), tinha como objetivo geral a melhoria da qualidade de vida da população residente nos polos turísticos situados nos estados participantes do Programa.

Dentro dessa proposta, os objetivos específicos do Programa incluíam:

- a) Promover o aumento das receitas provenientes da atividade turística;
- b) Melhorar a capacidade de gestão dessas receitas por parte dos Estados e Municípios;
- c) Assegurar o desenvolvimento turístico autossustentável e responsável nas áreas a serem beneficiadas pelo Programa;
- d) Melhorar a qualidade de vida das populações dos municípios a serem beneficiados, por meio de incremento dos postos de trabalho e renda, aumento da acessibilidade da população aos serviços urbanos e melhoria da gestão municipal sobre o uso e ocupação do solo, o meio ambiente e o crescimento da atividade turística;
- e) Conferir sustentabilidade às ações realizadas no âmbito da primeira fase do PRODETUR/NE, antes de expandir a atuação para novas áreas turísticas.

Os objetivos citados acima denunciam a ênfase dada à sustentabilidade durante a 2ª fase do Programa. Conforme estudo realizado por Mendes (2012) acerca das práticas de informação no PRODETUR, enquanto a Proposta de Empréstimo da Fase I traz as palavras “meio ambiente” 11 vezes, “ambiental” 82 vezes e “sustentável” 5 vezes; na Fase II a Proposta de Empréstimo traz as palavras “meio ambiente” 8 vezes, “ambiental” 142 vezes e “sustentável” 23 vezes, apontando para o aumento da preocupação com as questões ambientais nos discursos e no planejamento do Programa.

Essa preocupação parece ter-se aprofundado, entre outras razões, em decorrência dos passivos ambientais deixados pelo PRODETUR/NE I, embora não apenas, pois há que se considerar o contexto histórico do início do século XXI marcado por um acirramento no que tange ao tratamento das questões ditas ambientais. Dessa forma, o PRODETUR/NE II priorizou investimentos e ações somente nas áreas já contempladas durante a 1ª fase do Programa para que houvesse a consolidação das ações necessárias para tornar o turismo sustentável nessas áreas e, só a partir daí, seriam lançados investimentos em outros municípios dos polos.

Nesse sentido, o PRODETUR/NE II trabalhou com o conceito dos PDITS⁸³ – Polos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável, sendo os polos turísticos definidos pelos “grupos de municípios contíguos com atrativos turísticos similares ou complementares, que têm a determinação comum de desenvolver a capacidade local necessária para uma gestão turística sustentável” (BNB, 2012, p. 2). De acordo com o BNB a perspectiva era de que os polos turísticos permitissem aos municípios captar benefícios turísticos, ambientais e sociais que poderiam não ser alcançados caso os municípios trabalhassem de forma individualizada.

Cada polo deveria apresentar um PDITS – Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável, que seria o documento norteador de toda a execução da 2ª fase do Programa em cada um dos estados participantes, constituindo, inclusive, condição *sine qua non* para que os estados conseguissem aprovar a contratação dos sub-empréstimos na segunda fase do PRODETUR/NE.

Diferentemente da 1ª fase do Programa, a Proposta de Empréstimo da 2ª fase

⁸³ É necessário ressaltar que a sigla PDITS se aplica tanto aos polos quanto aos planos de desenvolvimento turístico da 2ª fase do Programa.

já estabelecia a contratação de empresas de consultoria especializadas para auxiliar os estados na elaboração dos PDITS, conforme se pode ler no trecho a seguir: “*The SEUs will hire the specialized firms to prepare the ITDPs, based on the Terms of Reference included as Technical Annex A in the Operating Regulations*”⁸⁴.

Assim, cada estado, através de sua Unidade Executora Estadual (UEE) vinculada ao órgão oficial de turismo (OOT), deveria coordenar a elaboração do PDITS, tarefa esta que, por sua vez, seria executada por uma empresa de consultoria contratada para tal fim. Lançando mão desse dispositivo, os nove estados da região Nordeste mais Espírito Santo e Minas Gerais, tiveram seus PDITS elaborados pelas empresas de consultoria elencadas no Quadro 08.

Dessa forma, a elaboração do principal instrumento de execução do planejamento turístico dos estados no PRODETUR/NE II foi completamente delegada a empresas de consultoria, traduzindo a forte institucionalização da terceirização no processo de produção da política pública de turismo, sobretudo, na segunda fase daquele Programa.

Quadro 08 – PRODETUR/NE II - empresas de consultoria responsáveis pela elaboração dos PDITS em cada estado.

	ESTADO	PDITS	CONSULTORIA
Estados Financiados	BAHIA	Polo Chapada Diamantina	FGV
		Polo Costa do Descobrimento	Ruschmann Consultores
		Polo Litoral Sul	FGV
		Polo Salvador e Entorno	FGV
		Polo Costa das Baleias	FGV
	RIO GRANDE DO NORTE	Polo Costa das Dunas	Technum Consultoria LTDA
	PERNAMBUCO	Polo Costa dos Arrecifes	TC/BR S/A
	CEARÁ	Polo Costa do Sol	Ruschmann Consultores
	PIAUÍ	Polo Costa do Delta	Ruschmann Consultores
Estados ñ Financiados	MINAS GERAIS	Polo Vale do Jequitinhonha	Fundação João Pinheiros
	ESPÍRITO SANTO	Polo Capixaba do Verde e das Águas	Technum Consultoria LTDA
	SERGIPE	Polo Costa dos Coqueirais	Technum Consultoria LTDA
	MARANHÃO	Polo São Luís e Entorno	FGV
	PARAÍBA	Polo Costa das Piscinas	TC/BR S/A
	ALAGOAS	Polo Costa dos Corais	LOG Negócios e Consultoria

Organização: Macêdo, M.B. Fonte: PDITS de cada um dos estados que pleitearam empréstimo no PRODETUR/NE II (Disponíveis no site do BNB <www.bnb.gov.br>) e trabalho de campo junto aos OOT dos estados nordestinos realizado no período de 17 de março a 19 de maio de 2015.

⁸⁴ Tradução nossa: “As UEEs contratarão empresas especializadas para a preparação dos PDITS, com base no termo de referência incluído como anexo A do Regulamento Operacional”. Fonte: IADB. Northeast Tourism Development Program – 2nd STAGE (Loan Proposal). 2002. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=387929>> Acesso em: 10 de julho de 2015.

Conforme o quadro anterior, somente seis estados conseguiram financiamento no PRODETUR/NE II e os estados que não o conseguiram tiveram problemas com a aprovação de seus PDITS ou não atingiram a capacidade de endividamento necessária para firmar o contrato de sub-empréstimo. A distribuição dos investimentos na 2ª fase do Programa, de acordo com os estados participantes e fonte de financiamento, está demonstrada no Quadro 09:

Quadro 09 – PRODETUR/NE II – Investimentos em cada estado de acordo com fonte de financiamento.

ESTADO	VALOR APLICADO (milhões de US\$)			
	BID	Contrapartida	TOTAL	Porcentagem
BAHIA	38.947.000,00	46.878.000,00	85.825.000,00	21,94%
RIO GRANDE DO NORTE	21.383.000,00	16.086.000,00	37.469.000,00	9,58%
PERNAMBUCO	75.072.000,00	37.461.000,00	112.533.000,00	28,77%
CEARÁ	60.239.000,00	27.604.000,00	87.843.000,00	22,46%
PIAUÍ	14.786.000,00	12.517.000,00	27.303.000,00	6,98%
MINAS GERAIS	26.889.000,00	13.292.000,00	40.181.000,00	10,27%
TOTAL	237.316.000,00	153.838.000,00	391.154.000,00	100%

Organização: MACÊDO, M.B. Fonte: BNB (2012) Relatório de Término de Projeto PRODETUR/NE II.

De acordo com os dados do Quadro 09, é possível observar que as discrepâncias no acesso aos recursos entre os estados participantes, não só permaneceram, mas foram ainda mais acentuadas durante a segunda fase do Programa, principalmente se considerarmos que quatro entre os nove estados nordestinos sequer conseguiram aprovar a contratação do sub-empréstimo. Enquanto isso, os estados do Ceará, Bahia e Pernambuco ficaram, sozinhos, com quase 73% do total de recursos aplicados no PRODETUR/NE II.

Embora exista uma série de fatores a considerar, quando analisamos a distribuição dos investimentos do PRODETUR/NE ao longo de duas décadas, é inegável que o mesmo contribuiu para reforçar o desenvolvimento desigual na escala regional pois os investimentos decorrentes do Programa acabaram por reforçar a infraestrutura de estados como Ceará, Bahia e Pernambuco – que já possuíam maior robustez em termos de desenvolvimento da atividade turística – enquanto os outros estados da região Nordeste continuaram à margem dos investimentos e, conseqüentemente, da infraestrutura e dos fluxos turísticos dela decorrentes.

Quanto aos componentes do PRODETUR/NE II, eram três:

- I. **Fortalecimento da Capacidade Municipal de Gestão do Turismo:** com atividades orientadas para garantir que o governo e a população local

dispussem de instrumentos adequados e desenvolvessem capacidade para manter e incrementar as atrações turísticas e os serviços locais necessários para o crescimento do turismo por um largo período de tempo.

II. Planejamento Estratégico, Treinamento e Infraestrutura para o Crescimento Turístico: desenhado para assegurar que os Estados desenvolvessem a capacidade de planejamento e funcionamento para a realização das atividades turísticas a seu cargo, assim como pudessem dispor de infraestrutura adequada ao desenvolvimento do setor turismo no estado.

III. Promoções de Investimentos do Setor Privado: que tinha como objetivo promover e ampliar a integração do setor privado como agente complementar do processo de financiamento do investimento público no desenvolvimento dos polos de turismo.

A matriz⁸⁵ de investimentos do PRODETUR/NE II se encontra no Quadro 10, e revela que, a exemplo da 1ª fase, a maior parte dos investimentos continuou concentrada em obras de infraestrutura:

Quadro 10 – PRODETUR/NE II – Matriz de Investimentos por Componentes.

Componentes	Total Investido	Porcentagem
Fortalecimento Municipal	49.228.442,86	11,96%
Planejamento estratégico, treinamento e Infraestrutura para o crescimento turístico	342.667.217,26	83,26%
Promoção no Setor Privado	826.153,14	0,2%
Custos Financeiros e outros	18.824.253,22	4,58%

Organização: MACÊDO, M.B. Fonte: BNB (2012) Relatório de Término de Projeto PRODETUR/NE II.

Contudo, o componente de Fortalecimento Municipal abarcou investimentos bem mais generosos, se comparado com seu correspondente na fase anterior (Desenvolvimento Institucional). Isso ocorreu em função da fragilidade técnica das gestões municipais, constatada durante a 1ª fase do Programa.

Outra mudança significativa no PRODETUR/NE foi a criação dos Conselhos de Turismo dos Polos, com o objetivo de implementar a participação popular, incorporando elementos do planejamento participativo. De acordo com o regulamento Operacional do Programa, os Conselhos compreenderiam um espaço formado pelo

⁸⁵ Diferentemente da 1ª fase, o PRODETUR/NE II foi norteado por um Marco Lógico. No entanto, a avaliação ex-post do Programa ainda está em processo de elaboração. Em função disso, não tivemos acesso ao detalhamento dos custos e investimentos, pois esses dados ainda não foram publicados, nem pelo BID e nem pelo BNB.

conjunto de atores-chave de um determinado polo turístico, e seria sistematizado para o planejamento, a deliberação e viabilização de ações que concorressem para o desenvolvimento do turismo. Importa sublinhar que era necessária a aprovação dos PDITS (planos) pelos respectivos conselhos de cada polo para que os estados conseguissem assinar os contratos de sub-empréstimo.

Com a instituição dos PDITS, maiores investimentos no fortalecimento da capacidade municipal e implementação dos Conselhos de Turismo, pretendia-se que o PRODETUR/NE II não só corrigisse os erros operacionais deixados na primeira fase, mas também ajudasse a consolidar a cultura institucional do turismo na região Nordeste.

De alguma forma, porém, a nosso ver, ao delegar a elaboração dos PDITS a empresas de consultoria, ao invés de corroborar para o fortalecimento da capacidade técnica e institucional dos órgãos oficiais de turismo, em realidade, o PRODETUR/NE acabou por reforçar as fragilidades institucionais já existentes por meio da institucionalização da terceirização num dos momentos mais importantes de elaboração de uma política pública: o planejamento.

Tendo sido responsável pela consolidação do turismo na região Nordeste, o PRODETUR/NE promoveu o reordenamento territorial de trechos significativos do litoral nordestino, influenciando de maneira contundente o processo de produção do espaço e intervindo, inclusive, nas políticas de escala regional para o Nordeste. Assim, cabe indagar sobre o peso das empresas de consultoria nos sucessos e insucessos daquele Programa.

4. QUEM GANHA E QUEM PERDE: EXAMINANDO OS ATORES NO JOGO POLÍTICO NO CONTEXTO DO PRODETUR/NE

A discussão desse capítulo se atém à *politics* do PRODETUR/NE, ou seja, aos atores e ao papel por eles desempenhado no jogo político no contexto daquele Programa. Para tanto, inicialmente retomamos o debate sobre atores políticos e em seguida cada um dos atores será apresentado, buscando-se delinear sua escala de atuação e o poder de suas ações no decorrer do processo.

Importante ressaltar que, a despeito de diversos trabalhos acadêmicos anteriores (dissertações de mestrado e teses de doutorado, especialmente) terem se dedicado a analisar o PRODETUR/NE, empreendemos um caminho analítico novo em relação a esses trabalhos: primeiro, por fundamentarmos-nos no método da *policy analysis*; segundo, por iluminarmos a participação dos diferentes atores envolvidos e, por fim, e sobretudo, por darmos voz a alguns dos *stakeholders* do PRODETUR/NE. E assim o fizemos por entendermos ser este caminho fundamental para compreendermos o papel dos atores invisíveis que elegemos como foco de nossa investigação: as consultorias privadas.

4.1. Sobre atores e escalas de atuação nas políticas públicas

Como demonstrado em discussão anterior, especificamente no capítulo introdutório desta tese, não há uma única e nem melhor definição do que sejam as políticas públicas, pois como sublinha Celina Souza (2006), diversos autores sugeriram diferentes definições de políticas públicas ao preconizar determinado aspecto do jogo político, produzindo, a partir disso, modelos que pudessem analisar o processo pelos quais as políticas públicas são elaboradas e implementadas.

Embora haja certa tradição nos estudos em Políticas Públicas (ligada, inclusive, à sua própria gênese como área do conhecimento) que enfatiza as ações dos governos, sabe-se, contudo, que o complexo e conflituoso processo que vai da definição da agenda até a implementação das políticas públicas é inteiramente perpassado por uma miríade de atores⁸⁶. Não por acaso, uma das definições mais populares de políticas públicas aparece na obra de Harold Dwyght Lassewell (1936) por meio da indagação: “quem

⁸⁶ Como assevera Celina Souza (2006, p.36): “A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes”.

ganha o quê, quando e como”. Esse “quem”, sobre o qual o autor indaga, refere-se justamente aos diferentes atores envolvidos neste processo.

Mas como identificar quem são os atores envolvidos no processo de elaboração de determinada política pública? Inicialmente faz-se mister lembrar que, ao contrário da linearidade sugerida pelas diversas definições de políticas públicas, bem como pelo modelo do *policy cycle*, em realidade:

As políticas públicas (*policies*) ocorrem em um ambiente tenso e de alta densidade política (*politics*), marcado por relações de poder, extremamente problemáticas, entre atores do Estado e da sociedade, entre agências intersetoriais, entre os poderes do Estado, entre o nível nacional e níveis subnacionais, entre a comunidade política e burocrática. (RUA, 2009, p. 36)

Dessa forma, há uma constante disputa entre os diferentes atores no sentido de ter suas demandas e interesses representados durante o processo de elaboração de políticas públicas. Assim, a resposta para a pergunta “quem são os atores envolvidos?” aponta diretamente para a indagação proposta por Harold Lasswell, ressaltando os interesses em jogo durante esse processo: quem pode ganhar (ou perder) com tal política, ou seja, quem terá seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações resultantes da política em questão?

Nesse sentido, a literatura em Políticas Públicas costuma classificar os atores mais comumente envolvidos no processo de *policy making*, dividindo-os, geralmente, em pares dicotômicos: atores públicos x atores privados/ atores visíveis x atores invisíveis/ atores individuais x atores coletivos. De maneira resumida, esses pares podem ser descritos de acordo com a Figura 04 a seguir.

Essa descrição é muito útil por caracterizar, em linhas gerais, os atores fundamentais envolvidos no processo de formulação de políticas públicas e as principais características que os diferenciam. Contudo, é importante ressaltar que embora, teoricamente, fale-se na ampla participação dos diversos atores nas sociedades democráticas⁸⁷, na prática, sabe-se que estes atores não conseguem expressar suas demandas de forma igualitária. Ao contrário, há uma permanente disputa entre os diferentes atores durante todo o processo de elaboração de políticas públicas.

⁸⁷ Lenaura Lobato (2006, p. 302) argumenta que o processo político engloba tantos atores sociais quantos dele quiserem participar, contanto que existam canais democráticos através dos quais os diferentes atores possam manifestar suas demandas.

Figura 04 – A classificação dos atores em Políticas Públicas

Fonte: elaborado pela autora a partir de (CAPELLA, 2006, 2007; SOUZA, 2006; RUA, 1997, 2009).

Essa disputa envolve o relacionamento desses atores através de complexas e conflituosas relações de poder determinadas, dentre outros aspectos, pelos recursos que cada um dos atores consegue mobilizar para fazer representar suas demandas e influenciar os processos decisórios a favor de seus próprios interesses.

De acordo com Maria das Graças Rua, esses são os chamados “recursos de poder” e podem envolver

desde reputação, posição social, contato com redes de influência, controle de dinheiro, de armas, capacidade de denunciar e chantagear, inserção internacional, poder de mobilização de grandes grupos (greves, manifestações sociais), controle de recursos tecnológicos (meios informatizados de operação de bancos de dados,

etc.), capacidade de infligir prejuízos (obstrução de estradas, de aeroportos, greves, etc.). Os recursos de poder são os elementos que sustentam as alianças e as barganhas ou negociações em torno de uma política pública. (RUA, 2009, p. 44).

Destarte, pode-se concluir que os diferentes atores utilizarão, tanto quanto possível, os recursos de poder dos quais dispõem para influenciar as etapas do ciclo de políticas públicas e, dessa forma, ter seus interesses atendidos. Nesse sentido, não seria prematuro concluir que, atores que possuem recursos de poder mais efetivos levarão vantagem sobre atores que possuem recursos de poder menos efetivos.

Faz-se necessário sublinhar que os diversos atores possuem níveis diferenciados de atuação, o que remete à questão da escala e esta, por sua vez, remete ao elo existente entre as políticas públicas e o espaço geográfico.

Sabendo que “as políticas públicas acontecem no espaço e que são capazes de reposicionar seus elementos” (FERNANDES, 2015, p. 76), podemos reconhecer, portanto, que essas políticas irão mediar, em amplo sentido, as ações dos diferentes atores no que tange ao processo de produção do espaço geográfico.

Contudo, como nos lembra Milton Santos, há diferentes escalas de forças operantes que variam de acordo com “a força de seu emissor” (SANTOS, 1996, p. 153), e essa força depende do lugar geográfico ou econômico ou político de onde partem as variáveis.

Assim, para Milton Santos, embora todos os atores atuem sobre o espaço geográfico, é bem verdade que eles não o fazem da mesma maneira, visto que há diversas escalas de atuação e estas dependem da força de cada um dos atores. Dessa forma, Milton Santos diferencia o espaço banal (sinônimo de espaço local, onde se manifestam relações de horizontalidade da totalidade dos atores) do espaço global (cuja racionalidade é imposta pelo mercado expressa através de relações de verticalidade, agrupando áreas ou pontos ao serviço de atores hegemônicos):

As horizontalidades serão os domínios da contiguidade, daqueles lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial, enquanto as verticalidades seriam formadas por pontos distantes uns dos outros, ligados por todas as formas e processos sociais. (SANTOS, 2012b, p. 139).

.....
Horizontalidades e verticalidades se criam paralelamente. As horizontalidades são o alicerce de todos os cotidianos, isto é, do cotidiano de todos (indivíduos, coletividades, firmas, instituições). São

cimentadas pela similitude das ações (atividades agrícolas modernas, certas atividades urbanas) ou por sua associação e complementaridade (vida urbana, relações cidade-campo). As verticalidades agrupam áreas ou pontos, ao serviço de atores hegemônicos não raro distantes. São vetores da integração hierárquica regulada, doravante necessária em todos os lugares da produção globalizada e controlada à distância. (*Ibidem*, p. 150–151).

Constituído de horizontalidades e verticalidades, o espaço geográfico é produzido, pois, a partir da ação de todos esses atores que agirão sobre ele de acordo com sua força, operando transformações em maior ou menor escala.

As políticas públicas são parte importante desse processo e, embora haja uma miríade de atores envolvidos em todas as etapas de elaboração das políticas, a posição defendida nesta tese é a de que o Estado continua sendo o ator fundamental no que concerne à condução desse processo. Na direção defendida por Celina Souza (2006), ainda que a ação dos diversos atores torne a atividade de governar mais complexa, ainda são as instituições governamentais as responsáveis por exercer o papel de governar a sociedade.

Nesse sentido, este capítulo apresenta os principais atores envolvidos na política pública de turismo consubstanciada no PRODETUR/NE. Nosso objetivo foi o de pensar na escala de atuação desses diferentes atores enquanto sujeitos do jogo político (*politics*), refletindo sobre a forma como esses embates influenciaram essa política pública em específico. Estes atores serão aqui elencados de acordo com seu papel e sua escala de atuação no Programa.

Assim, temos desde atores internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (financiador principal do PRODETUR/NE), passando por instituições da escala federal (Ministério do Turismo) e regional (Banco do Nordeste), até chegarmos às escalas estadual (os governos dos Estados nordestinos e seus respectivos órgãos de turismo) e local (com uma reflexão sobre o papel dos municípios e da sociedade civil).

4.2. BID: o comando internacional no âmbito do PRODETUR/NE

4.2.1 BID: contexto de surgimento, funcionamento e relação com o Brasil

Para empreender a análise acerca da atuação do Banco Interamericano de

Desenvolvimento (doravante BID) no contexto do PRODETUR/NE, acreditamos que se faz necessário, compreender, ainda que em linhas gerais, o cenário de surgimento dessa instituição, assim como o seu papel e funcionamento, além de sua relação com o Brasil. Para tanto, a bibliografia utilizada consistiu sobretudo nos trabalhos de Ronaldo Costa Couto (2002); Márcio Augusto Scherma (2007); e Carlos Eduardo Lampert Costa, Manuel José Forero González e Nathália Filgueiras de Almeida (2014), além de outras publicações.

Inicialmente lembremos que, após a 2ª Guerra Mundial, o mundo viu-se dividido em dois blocos de poder: de um lado o Leste, tendo à frente os Estados Unidos representando o ideário capitalista; de outro lado o Oeste, tendo à frente a União Soviética, representando o ideário socialista.

Neste cenário marcado por disputas ideológicas através das quais cada lado tentava conquistar o maior número de países aliados, um dos mecanismos pensado pelos EUA para expandir sua influência viabilizou-se por meio de uma série de ajudas e subvenções aos países europeus devastados pela Guerra.

Foi assim que, em julho de 1944, naquela que ficou conhecida como a Conferência de Bretton Woods⁸⁸, os EUA, como líder do bloco capitalista, propôs no bojo das discussões⁸⁹ ali realizadas, a criação de um conjunto de instituições que pudessem regular o funcionamento do bloco, de modo a gerar benefícios para todos os países dele participantes.

A partir das resoluções estabelecidas em Bretton Woods, foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, o primeiro tendo como função a estabilização monetária internacional e o segundo tendo como função o fomento ao

⁸⁸ Especificamente essa Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas recebeu este nome por ter se realizada na cidade de Bretton Woods (estado de New Hampshire – EUA) e contou com a participação de 730 delegados de 44 países, dentre os quais o Brasil, que ali se reuniram ainda sob os auspícios da grave crise que envolvia o mundo ao final da 2ª Guerra Mundial. O objetivo da conferência girava em torno da reconstrução do capitalismo mundial por meio do estabelecimento de um conjunto de regras que regulassem a economia internacional (ver CARVALHO, F. C. *Bretton Woods aos 60 anos*. In: Novos Estudos CEBRAP, n.º 70, 2004).

⁸⁹ Conforme Márcio Augusto Scherma (2009), duas propostas se destacaram no seio do debate estabelecido em Bretton Woods: a do delegado inglês John Maynard Keynes e a do delegado estadunidense Harry D. White. Consoante o autor, enquanto a proposta inglesa contava com o prestígio de Keynes e de seu poder persuasivo, a proposta estadunidense continha a força condicionante da hegemonia norte-americana sobre o mundo capitalista. De acordo com André Isai Leirner (2006, p. 30–31), a proposta britânica, formulada por Keynes (janeiro-fevereiro de 1942), contemplava um Banco Central Mundial em que cada país manteria contas comerciais, enquanto a proposta americana formulada por White (abril de 1942), por outro lado, abrangia não só o funcionamento de um Fundo Internacional de Estabilização Econômica, mas também a constituição de um Banco Mundial.

desenvolvimento.

Contudo, ainda que o conflito Leste X Oeste fosse o grande motor de configuração da ordem mundial no pós-guerra, havia um outro conflito que vinha paralelamente ganhando importância no contexto internacional, qual seja a questão do subdesenvolvimento traduzida nas disparidades Norte X Sul.

Enquanto EUA e URSS travavam luta ideológica centrada nos países mais diretamente atingidos pela guerra, ainda havia regiões no globo cujos países não tinham posição solidamente demarcada em relação a nenhum dos dois blocos de poder. Nesse contexto, países africanos e asiáticos, sobretudo, passam a constituir alvos de disputa das duas superpotências.

No caso do continente americano, contudo, havia relativa estabilidade política e, como argumenta Márcio Augusto Scherma (2007, p.24), dada a influência exercida pelos EUA nos países da América Latina, inclusive graças à proximidade geográfica, esses países haviam se enquadrado como parte do bloco capitalista, manifestando apoio aos EUA desde o início da Guerra Fria.

No entanto, conforme o autor supracitado, os países latino-americanos não percebiam uma contrapartida estadunidense significativa em troca desse apoio político, pois, à época, os EUA concentravam sua atenção em outras áreas de interesse:

à esta época, os EUA encontravam-se muito preocupados com a reconstrução da Europa Ocidental e do Japão, por motivos diversos. Em primeiro lugar, queriam evitar que a deterioração das condições sociais nos países destruídos pela guerra eclodisse em revoltas que poderiam levar a outra guerra. Segundo, tratava-se de garantir áreas de influência no conflito Leste-Oeste, onde a Europa tinha um papel primordial, já que sua porção oriental estava sob os auspícios soviéticos. Por fim, havia uma questão propriamente econômica, sendo Europa e Japão mercados consumidores potenciais para os EUA, além de fontes de recursos financeiros; tratava-se de garantir o crescimento destas economias para que o capital a eles emprestado retornasse a sua origem. (SCHERMA, 2007, p. 24–25).

Para alcançar esse objetivo, os EUA, além de contar com seus próprios recursos, contavam também com o Plano Marshall e com os empréstimos do recém-criado Banco Mundial. Assim, enquanto áreas como Europa e Japão eram priorizadas, outras regiões no globo, como a América Latina, acabavam ocupando uma posição secundária quanto aos empréstimos estadunidenses e internacionais para investir em seu desenvolvimento.

A partir dessas circunstâncias, surgem no continente sinais de insatisfação que levam a um movimento pela superação destas limitações, movimento este que encontra eco em diversos estudos sobre a economia dos países subdesenvolvidos realizados pela ONU entre o final dos anos 1940 e início da década de 1950.

Neste ínterim é criada a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), em 1948, pelo Conselho Econômico e Social da ONU, contando com uma importante atuação de Brasil, México e Chile.

A CEPAL desempenhou papel extremamente importante através de seu corpo técnico ao questionar as ideias relativas ao desenvolvimento defendidas até então pelo paradigma clássico da economia. Tendo sido, durante cinco décadas, a principal fonte de informações e análises sobre a realidade econômica e social da América Latina, a CEPAL também se constituiu num importante centro intelectual capaz de formular um referencial analítico próprio que fosse aplicável às condições históricas da periferia latino-americana (PANNO; KUHN; RITERBUCH, 2005).

Consoante a *teoria do desenvolvimento cepalino*⁹⁰, o subdesenvolvimento – tido até o momento como estágio natural para o desenvolvimento – seria, em realidade, um problema político, pois interessaria aos países ricos a manutenção do *status quo* e, para tanto, os países subdesenvolvidos deveriam permanecer como tal. Dessa forma, a situação do subdesenvolvimento só seria resolvida, em seu cerne, se houvesse uma ruptura significativa com o modelo existente.

No núcleo da teoria cepalina do desenvolvimento encontrava-se a defesa pela industrialização da América Latina e, argumentos a seu favor, têm lugar na explanação feita por Raul Prebisch (economista argentino e um dos precursores da CEPAL) em artigo publicado em 1949⁹¹.

Prebisch defendia que as importações de bens de consumo fossem diminuídas ao passo em que os países passassem a investir na importação de bens de capital para que tivessem capacidade de gerar internamente os bens de consumo que antes importavam. Esse seria o princípio básico do modelo de “substituição de importações”

⁹⁰ Sobre a *teoria do desenvolvimento cepalino*, consultar: SANTOS, Ulisses Pereira; OLIVEIRA, Francisco Horácio Pereira de. Três fases da Teoria Cepalina: uma análise de suas principais contribuições ao pensamento econômico latino-americano. **Análise – Revista de Administração da PUCRS**, [S.l.], v. 19, n. 2, ago. 2009. ISSN 1980-6302. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/view/2329>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

⁹¹ PREBISCH, Raul. *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas*. In: Estudio económico de la América Latina, 1948 (E/CN. 12/89). Disponível em : <http://archivo.cepal.org/pdfs/cdPrebisch/003.pdf>

e, para que sua execução fosse levada a cabo de maneira exitosa, uma das peças chave seria a ajuda internacional através do empréstimo de capital externo dos recém criados organismos multilaterais (SCHERMA, 2007, p. 31).

Contudo, quando essas ideias ganham força no cenário latino-americano, Márcio Augusto Scherma esclarece que o Banco Mundial era o principal organismo responsável pelas ações de empréstimo e sua ação, nesse período, estava voltada para os problemas relacionados à reconstrução europeia, fato que pode ser traduzido, por exemplo, pela destinação de 65% dos empréstimos aprovados pelo Banco, em 1956, para países europeus. Dadas essas circunstâncias, o autor assevera que:

A falta de ajuda estadunidense foi, com o tempo, deteriorando as relações entre os países latino-americanos e os EUA. O constante apoio político dado pela América latina nas questões da Guerra Fria não encontrava tradução em apoio econômico vindo dos EUA [...] Dentro deste quadro, as relações no sistema interamericano iam-se deteriorando entre os EUA e a América Latina. Embora a região ainda fosse politicamente pró-EUA, as relações econômicas em nada agradavam aos países do Sul, sendo fonte de discórdia. A superação da situação de desenvolvimento era então considerada vital pela América Latina, e não estava recebendo atenção satisfatória por parte dos EUA. (SCHERMA, 2007, p. 32–33)

É importante demarcar que essa falta de atenção por parte dos EUA em relação aos problemas latino-americanos poderia implicar na busca de soluções fora da esfera de influência norte-americana, a exemplo do que acabou acontecendo com Cuba.

Em meio a essa conjuntura, o Brasil – guardadas as devidas diferenças – não fugia à realidade dos países latino-americanos, caracterizando-se por baixos indicadores sociais e econômicos e por uma economia essencialmente baseada na produção agrícola (tendo o café como principal produto de exportação).

Esse quadro começara a sofrer mudanças no período que vai de 1930 a 1945, quando Getúlio Vargas esteve à frente da presidência do país e impulsionou o processo de industrialização num período marcado por intensos investimentos estatais, a exemplo da implantação da Companhia Siderúrgica Nacional e da Companhia Vale do Rio Doce.

Posteriormente, teremos o governo Dutra (1946-1950) e a volta de Vargas ao poder (1951-1954), períodos caracterizados por altos índices inflacionários e pela austeridade econômica para tentar conter as consequências advindas da instabilidade financeira internacional. Consequentemente não ocorreram, durante esses anos,

progressos significativos no desenvolvimento industrial iniciado por Vargas no período de 1930-1945.

No período seguinte, com a ascensão de Juscelino Kubitscheck ao governo, é que irão se operar, enfim, mudanças importantes ligadas ao avanço da industrialização no país e este é também um período-chave para se compreender de que maneira o Brasil assumirá papel de protagonismo no processo de criação do BID, operando as ações iniciais que levarão à criação desse organismo multilateral (COUTO, 2002; LEIRNER, 2006; SCHERMA, 2007; VIANA, 2009; COSTA, GONZÁLEZ, ALMEIDA, 2014).

Prevendo vultosos investimentos destinados à modernização do país, o Plano de Metas do Governo JK tinha como objetivo “acelerar e complementar o processo de industrialização substitutiva de importações mediante investimento maciço nas áreas de infraestrutura, bens intermediários e bens de capital” (MELLO E SILVA, 1992, p. 218), metas essas alinhadas ao ousado *slogan* que anunciava o crescimento do país ao ritmo de “50 anos em 5”.

Contudo, atingir essas metas demandaria um montante considerável de recursos, dada a urgência de sua realização. Nesse sentido, o governo JK centrou esforços na busca por investimentos externos fundamentais à execução de suas metas.

Assim, Juscelino Kubitscheck, de forma estratégica, aproveitou-se do temor por parte dos EUA de que outros países latino-americanos sucumbissem à ideologia socialista e redigiu, de próprio punho, uma carta ao presidente Eisenhower⁹², advertindo-o sobre o desgaste nas relações políticas entre os países latino-americanos e os EUA:

a ideia de Juscelino foi jogar com o conflito Leste-Oeste para obtenção de ganhos relativos ao desenvolvimento, no conflito Norte-Sul. Dizia ele que os países mais pobres eram terrenos mais férteis para penetração de “ideologias estranhas” (o socialismo, notadamente), e que, como a América Latina não estava encontrando a ajuda necessária para a superação do subdesenvolvimento econômico, isso poderia representar um perigo ao avanço comunista. O desgaste nas relações com os EUA seria um indicador primeiro deste fato. Ainda afirmava que, se o apoio político dos países do continente fosse traduzido em ajuda econômica por parte dos EUA, isso daria verdadeira força ao pan-americanismo; e mais: com os países da região saindo do subdesenvolvimento, se formaria um escudo à

⁹² Para detalhes relativos às correspondências de JK a Eisenhower, no contexto da Operação Pan-Americana, consultar Alexandra de Mello e Silva (1992, p.219).

penetração daquelas “ideologias estranhas”. (SCHERMA, 2007, p. 43-44)

É a partir de então, que surge a Operação Pan-Americana (OPA), constituindo o ponto alto da política externa do governo JK. De acordo com Alexandra de Mello e Silva (1992, p. 220), a OPA possuía como objetivo principal “o combate ao subdesenvolvimento na América Latina”, pois este era sem dúvida o principal problema do continente, ameaçando inclusive a sua segurança.

É interessante ressaltar que a criação de um Banco Interamericano, de caráter multilateral, já era uma possibilidade acenada desde os anos 1940, anterior, inclusive, à preparação da própria Conferência de Bretton Woods. Contudo, André Isai Leirner (2006) assevera que esse desejo, que permeou os anos seguintes, só encontraria força suficiente, rumo à sua efetivação, na Conferência Econômica Interamericana de 1954, que ficou conhecida como “Reunião do Quitandinha”. Na ocasião, a CEPAL impulsionou a ideia de criação do banco ao apresentar alguns estudos de desenvolvimento sobre a região, ressaltando que os mecanismos financeiros existentes eram escassos e, portanto, se fazia urgente a criação de um banco regional de desenvolvimento.

A OPA seguiu seu rumo e começou a dar provas de seus resultados quando, em agosto de 1958, ocorreu uma visita do secretário de Estado dos EUA, John Foster Dulles, ao Brasil. De acordo com Ronaldo Costa Couto (2002), a OPA cumpriu papel importante e impactou fortemente a consciência latino-americana ao traduzir preocupações presentes em todos os países do continente.

Por fim, de setembro 1958 a dezembro de 1959, ocorreu uma série de eventos que se iniciaram com uma reunião de Ministros das Relações Exteriores da OEA, de onde saiu uma comissão formada com 21 membros para pensar o projeto seminal do Banco, e se encerra em 30 de dezembro de 1959 com o Convênio Constitutivo do BID, após a ratificação dos países e os respectivos depósitos iniciais de capital da instituição (SCHERMA, 2007, p. 47–49).

Assim, é importante sublinhar que a história do BID, desde o momento de sua concepção, está intimamente relacionada ao Brasil e, com o passar do tempo, o país passou a ocupar um papel cada vez mais importante como membro dessa instituição.

O BID é o maior e mais antigo banco regional de desenvolvimento do mundo, tendo servido, inclusive, de modelo para outros bancos regionais que surgiram

posteriormente⁹³. O Banco se constitui na principal fonte de financiamento para projetos de desenvolvimento econômico, social e institucional da América Latina e Caribe. No que tange à questão institucional, o BID é propriedade de seus 48 países membros⁹⁴ (ver Quadro 11 abaixo) e tem como os dois órgãos mais importantes a *Assembleia dos Governadores* e a *Diretoria Executiva*.

Quadro 11 – Países membros do BID e respectivo ano de ingresso na instituição

Alemanha ●	Costa Rica ♦	Finlândia ●	México ♦	República Dominicana ♦
Argentina ♦	Chile ♦	França ●	Nicarágua ♦	Reino Unido ●
Áustria ●	Colômbia ♦	Guatemala ♦	Noruega ●	Suécia ●
Bahamas (1977)	Croácia (1993)	Guiana (1976)	Países Baixos ●	Suíça ●
Barbados (1969)	Dinamarca ●	Haiti ♦	Panamá ♦	Suriname (1980)
Bélgica ●	El Salvador ♦	Honduras ♦	Paraguai ♦	Trinidad e Tobago (1967)
Belize (1992)	Equador ♦	Israel ●	Peru ♦	Uruguai ♦
Bolívia ♦	Eslovênia (1993)	Itália ●	Portugal ●	Venezuela ♦
Brasil ♦	Espanha ●	Jamaica (1969)	República da Coreia (2005)	
Canadá (1972)	Estados Unidos ♦	Japão ●	República Popular da China (2009)	

Fonte: www.iadb.org. (acesso em julho de 2017)

♦ Países membros desde a fundação do BID (1959)

● Países membros não regionais que ingressaram entre 1976 e 1986.

Cada um dos países membros indica um representante para compor a *Assembleia dos Governadores* e o peso de voto de cada membro está diretamente ligado ao montante de recursos que investe no capital ordinário da instituição, sendo a distribuição atual do poder de voto a seguinte: os EUA são o maior acionário e detêm 30.309,7% das ações (e, portanto, o equivalente em poder de voto); Argentina, Brasil, México e Venezuela detêm juntos 34.515,9% das ações, o que é suficiente para que possam se contrapor aos EUA. Os países membros regionais juntos (excetuando-se Canadá e EUA) somam 50.481,1% das ações⁹⁵.

O principal objetivo do BID, de acordo com o texto de seu *Convênio Constitutivo* é “contribuir para acelerar o processo de desenvolvimento econômico e social, individual e coletivo, dos países membros regionais em vias de desenvolvimento”

⁹³ Como por exemplo: Banco de Desenvolvimento Africano (1964); Banco de Desenvolvimento Asiático (1966); Banco de Desenvolvimento do Caribe (1969), entre outros.

⁹⁴ Dos 48 países membros, 26 são membros regionais e 22 são membros extra-regionais. Para que um país seja aceito como membro regional do Banco é necessário ser membro da Organização dos Estados Americanos (OEA) e para ser aceito como membro extra-regional é necessário ser membro do FMI.

⁹⁵ Para ter acesso detalhado ao poder de voto de cada um dos países membros, consultar o site do BID: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35118312#page=67>>

(BID, 1959, p. 5). O Banco trabalha com empréstimos para apoiar projetos de diversas naturezas e também com o financiamento e a prestação de assistência técnica, podendo beneficiar com suas ações, além de Estados e organismos governamentais, empresas privadas e organizações da sociedade civil residentes nos países membros beneficiários. (ALMEIDA, 2008, p. 15).

No caso do Brasil, historicamente, o país tem exercido papel importante no desenvolvimento do BID, pois, como demonstrado anteriormente, desempenhou tarefa das mais importantes no processo de criação do Banco, contribuindo para canalizar os anseios dos países latino-americanos, quanto à necessidade de criação de um banco regional, através da OPA. Ademais, o Brasil é um importante acionário da instituição, contando com um capital de 10,75%, equiparado ao capital argentino e abaixo apenas dos EUA, que possui 30,05% das ações e é o maior acionário do BID. Além disso, como mutuário, o Brasil é o país detentor da maior carteira de empréstimos em execução do Banco (cerca de 25%). Nesse sentido:

Essa conjunção de fatores faz do Brasil um importante ator na governança da instituição. De um lado, pela sua influência como acionista, que lhe dá grande poder de mobilização, especialmente entre os países mutuários. De outro, pela sua posição de cliente do Banco Mundial, fato que insere o país em qualquer discussão sobre estratégias operacionais e financeiras da instituição. (COSTA; GONZÁLEZ; ALMEIDA, 2014, p. 67)

O Brasil teve seu primeiro empréstimo aprovado junto ao BID em 1961 e, atualmente, conta com 965 projetos⁹⁶ concluídos financiados pelo Banco (entre os setores público e privado) e o valor dos empréstimos totaliza 12,19 bilhões de dólares, distribuídos entre diversas áreas⁹⁷ (transporte, saneamento básico, indústria, turismo, investimentos sociais, educação, etc.).

Ainda assim, ao contrário da abundante literatura disponível acerca da relação do Brasil com outros organismos multilaterais (notadamente Banco Mundial e FMI), são escassos os trabalhos que analisam o papel exercido pelo BID no país. Dentre os trabalhos coligidos durante esta pesquisa, aquele produzido por Márcio Augusto

⁹⁶ Para informações detalhadas sobre cada um dos projetos, consultar:

<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-details,1301.html?Country=BR&Sector=&Status=Completed&query=>

⁹⁷ Para informações detalhadas sobre a distribuição do montante de empréstimo por setor, consultar:

<http://www.iadb.org/es/paises/brazil/brasil-y-el-bid,1002.html>

Scherma (2007) surgiu como uma das produções mais consistentes sobre o assunto, pois fornece uma análise da relação BID-Brasil desde o surgimento do Banco, em 1959.

Scherma delimita três períodos, caracterizando-os de acordo com o contexto político-econômico e considerando, também, as formas de cooperação estabelecidas entre o Brasil e o BID em cada um desses períodos.

O primeiro período refere-se às décadas de 1960 e 1970, quando o Brasil guiou sua política econômica pelos moldes do paradigma desenvolvimentista, tendo o capital externo exercido imensa influência na consolidação de grandes projetos estruturais.

O segundo período refere-se à década de 1980, marcada pela forte crise econômica internacional e pelo colapso das economias latino-americanas. Neste período, consoante o autor, ocorre a falência do modelo baseado na substituição de importações e no endividamento externo. Neste período, o BID enfrentou um movimento em direção à descapitalização, conseguindo se recuperar em seguida.

Por fim, o terceiro período é marcado por importantes mudanças na política econômica brasileira, quando ocorre a intensificação da abertura do país aos mercados internacionais pautada na ideologia neoliberal. Neste período a visão do BID também passa por mudanças e o setor privado adquire maior visibilidade dentro do Banco, sendo considerado como o portador do maior potencial para o crescimento econômico.

Feita essa breve contextualização, o item seguinte trará uma explanação acerca do papel do BID no PRODETUR/NE.

4.2.2 O BID no contexto do PRODETUR/NE

Ao iniciar essa discussão, é pertinente visitar um trecho do relato de João Alves Filho (ex-governador de Sergipe), no livro “*Nordeste: estratégias para o sucesso*”:

Ocorreu que, em janeiro de 1990, eu havia assumido pela segunda vez o Governo de Sergipe e tinha elaborado um elenco de projetos visando a estruturar, de forma definitiva, o turismo no Estado. [...] Apesar de ambicioso em termos do nosso Estado, o volume de investimentos não era expressivo para uma agência de desenvolvimento internacional. O fato, entretanto, é que naquela ocasião não havia um só órgão no Brasil que se dispusesse a financiar

obras públicas, já que a Caixa Econômica Federal estava atravessando uma grave crise, enquanto o BNDES voltava-se quase exclusivamente para a área privada. Sendo assim, resolvi tentar um financiamento do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. [...] Assim marquei uma audiência com Enrique Iglesias [então presidente do BID], em Washington, sede do BID, e lhe apresentei os projetos do meu Governo. Após examiná-los, todavia, ocorreu o que eu temia: o total do financiamento ficava em torno de US\$ 120 milhões, montante considerado pequeno para os padrões do BID. Foi nesse ponto que aconteceria um diálogo que iria ter grande influência para a nossa região: “– João Alves – me questionaria Iglesias – por que nós não estendemos os conceitos dos seus projetos, a nível de toda a região nordestina? Eu sempre imaginei que o Nordeste poderia ser transformado em um novo e imenso Caribe, gerando milhões de empregos. Dessa forma, a dimensão do projeto alcançaria um patamar que estaria coerente com os nossos padrões.” (ALVES FILHO, 1997, p. 291–292).

A narrativa acima remete ao que teria sido o episódio inicial⁹⁸ de criação do PRODETUR/NE, apontando para a intrínseca relação do BID com o Programa desde a sua concepção. É importante destacar que essa narrativa foi ratificada por diversos entrevistados durante o trabalho de campo, desde a gerência do BNB, passando por gestores estaduais e também por consultores privados.

A iniciativa do então governador de Sergipe – João Alves Filho – de fato ganhou corpo, conquistando o apoio dos governadores⁹⁹ dos estados nordestinos, o aval do governo federal e o financiamento do BID e se concretizando na assinatura do contrato junto ao Banco no dia 12 de dezembro de 1994, na sede do BID, numa cerimônia que contou com a presença do então presidente – Itamar Franco –, de Enrique Iglesias (presidente do BID), de representantes do Banco do Nordeste e dos governadores dos estados nordestinos¹⁰⁰.

O PRODETUR/NE foi inicialmente desenhado para ser desenvolvido em duas

⁹⁸ É importante ressaltar que, quando citamos aqui a narrativa de João Alves Filho, não estamos afirmando que este evento por si só foi capaz de alavancar um programa da monta do PRODETUR/NE. É necessário reconhecer que, como ressaltado em capítulo anterior, havia uma conjunção de fatores políticos que operados, tanto na escala regional quanto na escala nacional, propiciaram o surgimento do Programa. O Programa Nordeste Competitivo, por exemplo, foi criado em meio a esse contexto, em maio de 1993, e objetivava ampliar a atuação do BNDES na Região Nordeste mediante a aplicação de recursos em atividades que apresentavam vantagens competitivas inquestionáveis, e o turismo foi elencado como uma dessas atividades, ao lado da hortifruticultura irrigada, da mineração e da indústria têxtil e de confecções. Para detalhes sobre o BNDES e o Programa Nordeste Competitivo, consultar BNDES (1998).

⁹⁹ Na época, os governadores eram os seguintes: Antônio Carlos Magalhães (Bahia), Geraldo Bulhões (Alagoas), Joaquim Francisco (Pernambuco), José Agripino (Rio Grande do Norte), Freitas Neto (Piauí), Ciro Gomes (Ceará), Edson Lobão (Maranhão) e João Alves Filho (Sergipe).

¹⁰⁰ Para mais detalhes sobre esses eventos, consultar João Alves Filho (1997, p. 291–295).

fases, contando com o apoio do BID como principal financiador do Programa, e tendo o Banco do Nordeste como executor e os Estados nordestinos como sub mutuários.

O Quadro 12, abaixo, apresenta um resumo das duas fases do Programa no que diz respeito ao montante de recursos investido pelo BID e aos prazos de pagamento e desembolso:

Quadro 12 – O BID e o PRODETUR/NE: fases, previsão de desembolso e prazos

Fases/ n.º do projeto no BID	N.º do contrato de empréstimo e data de assinatura	Previsão de recursos/ desembolso	Prazo de Amortização da Dívida	Desembolso Planejado (ano)	Desembolso Executado (ano)
PRODETUR/NE I Projeto BR-0204	Empréstimo n.º 841/OC-BR Dezembro 1994	US\$ 400 milhões	25 anos (2019)	1999	2005
PRODETUR/NE II Projeto BR-0323	Empréstimo n.º 1392/OC-BR Setembro 2002	US\$ 270 milhões	25 anos (2027)	2007	2012

Fonte: Organização própria elaborada a partir de (BID, 1994, 2002).

É necessário salientar que a burocracia relativa à aprovação de projetos pelo BID ocorre de maneira diversificada de acordo com a legislação interna específica de cada país. Contudo, Nina Paiva Almeida (2008) elucida que, no interior do Banco, toda demanda recebida deve passar pela sede, pois é lá que são desenhados os projetos por uma equipe composta por técnicos e especialistas da instituição. Somente após ter seu desenho pronto é que o projeto passará pelos procedimentos burocráticos do país mutuário e, posteriormente, do próprio BID.

No caso do Brasil, a autora salienta que toda instituição ou governo subnacional pode tomar um empréstimo externo, desde que obtenha garantia da União para realizar tal intento. Dessa forma, ainda antes que o BID possa desenhar o projeto, é necessário que o órgão executor do programa realize uma consulta prévia junto ao Governo Federal. Conforme as normas internas do país, qualquer ente público, independentemente da escala de atuação (federal, estadual ou municipal), deve apresentar uma carta-consulta à União antes de assinar qualquer acordo de empréstimo com organismos internacionais¹⁰¹.

¹⁰¹ Todos os contratos devem ser analisados pelo *Grupo Técnico da Comissão de Financiamentos Externos* (GTEC-COFIEX) do *Ministério do Planejamento*. A COFIEX, criada em 1990, através de sua Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) deve “coordenar operacionalmente todo o processo de negociação para a obtenção de financiamentos externos relativos a projetos pleiteados pelos órgãos ou entidades do setor público com organismos multilaterais e agências bilaterais de crédito; acompanhar a execução dos projetos, observando o cumprimento das cláusulas contratuais; avaliar a performance da carteira de projetos e, se necessário, recomendar medidas que conduzam a um melhor

Na 1ª fase do Programa, o *Resumo Executivo da Proposta de Empréstimo* trazia como critérios de elegibilidade dos Estados as seguintes exigências:

a) demonstrar equilíbrio financeiro, com uma margem de poupança real suficiente para atender o atual serviço de dívida do sub-empréstimo e de outras obrigações financeiras, assim como para os recursos locais de contrapartida necessários para a execução do programa; b) reunir os requisitos estabelecidos pelo Senado brasileiro sobre os limites de endividamento e capacidade de pagamento. Se o Senado conceder uma exceção a estes limites, o estado deverá manter uma margem de poupança para investimentos de 40%; c) cumprir com as contribuições que o Governo Federal requiere do estado; d) ter autorização legislativa para assumir o financiamento, transferir garantias de pagamento e não ter empréstimos do governo federal cujo serviço não tenha cumprido; e e) apresentar uma estratégia e um plano de ação de turismo que se submetam a aprovação do BNB e do Banco. (BID, 1994, p. 20).

Em realidade, vários estados encontraram dificuldades em cumprir com algumas dessas exigências, sobretudo no que concerne à capacidade de endividamento e ao aporte de recursos necessários à contrapartida local.

Em sua 1ª fase, por exemplo, o PRODETUR/NE foi desenhado para que houvesse investimentos na ordem de US\$ 800 milhões (sendo US\$ 400 milhões do BID e US\$ 400 milhões da contrapartida local). Contudo, diversos ajustes contratuais tiveram de ser feitos durante os primeiros anos de execução do Programa, notadamente entre 1996 e 1997. Num dos primeiros ajustes a contrapartida local sofreu diminuição de US\$ 400 milhões para US\$ 270 milhões, dadas as dificuldades financeiras encontradas para que ocorresse o aporte desses recursos. Nesse sentido, ainda em 1996, o PRODETUR foi incluído como projeto prioritário do Plano Brasil em Ação (governo FHC) e recebeu investimentos advindos do BNDES com o intuito de auxiliar os estados quanto ao desembolso da contrapartida local.

Outra dificuldade encontrada ainda no início da execução do Programa estava associada à falta de capacidade dos Estados para apresentar projetos nos moldes estabelecidos pelo BID. Nessa perspectiva, no segundo semestre de 1997, foi realizada uma segunda modificação no contrato 841/OC-BR incluindo a elaboração de estudos e projetos como etapa financiável pelo BID (já que no desenho original esse item deveria ser executado exclusivamente com recursos da contrapartida local).

Todas essas dificuldades foram emperrando a execução do Programa ao longo do tempo e isso se refletiu, claramente, nos atrasos gerados no cronograma de desembolso. Conforme apresentado no Quadro 12, acima, o prazo de desembolsos dos recursos do BID durante a primeira fase do Programa era de cinco anos, devendo encerrar-se em dezembro de 1999. Contudo, devido a todas as dificuldades que surgiram ao longo do tempo, os desembolsos da 1ª fase do Programa se estenderam até 2005, gerando um atraso considerável no cronograma de execução.

Ainda assim, apesar das inúmeras dificuldades encontradas, os nove estados da Região Nordeste foram todos beneficiados pelos empréstimos derivados da 1ª fase do Programa.

O *Resumo Executivo da Proposta de Empréstimo* do PRODETUR/NE I destaca a pobreza da Região Nordeste e elenca o turismo como uma atividade que pode ajudar na superação das desigualdades regionais:

Entre as medidas orientadas a superar as desigualdades regionais figuram as de geração de empregos, aumento da receita *per capita* e incremento das receitas do Estado mediante alternativas viáveis para o crescimento econômico. Entre estas, foi considerado que o turismo oferece indubitáveis possibilidades e está se convertendo em um setor cada vez mais importante dentro da economia da região. (BID, 1994, p. 1).

Baseado nessa constatação, o objetivo básico do Programa era “incrementar a capacidade do Nordeste do Brasil de manter e impulsionar seu setor turístico, em crescimento, e dessa maneira contribuir para o desenvolvimento socioeconômico da região”. (BID, 1994; BNB, 2005).

Esse objetivo, contudo, não encerrava sua discussão no marco lógico que norteava o Programa. Mais que isso, como destaca o *Contrato de Empréstimo* da 1ª fase, o PRODETUR/NE – que foi o primeiro programa creditício do BID destinado a atividades turísticas no Brasil – estava intimamente relacionado às diretrizes decisórias oriundas da sétima e da oitava rodadas de reposição do capital do Banco.

Faz-se necessário elucidar que o acordo para o Sétimo Aumento Geral de Capital do Banco entrou em vigor em janeiro de 1990 e trouxe algumas mudanças significativas no *modus operandi* de atuação junto aos países beneficiários. Uma dessas mudanças estava relacionada aos projetos que, a partir de então, passariam a ser desenvolvidos em ciclos e não mais de modo pontual e isolado. Para tanto, o BID realizaria uma análise socioeconômica de cada país, contando para isso com

autoridades do próprio país. A partir desse diálogo, seria produzido um acordo específico para cada país sobre as estratégias e prioridades de investimento e, então, seriam identificados projetos compatíveis com essas estratégias. (SCHERMA, 2007, p. 152–154).

Esse acordo constitui um documento, exclusivo de cada país, que recebe o nome de *Estratégia de País* (*Country Strategy*, em inglês). De acordo com o site do BID¹⁰²:

A Estratégia de País (CS) é um documento que contém os parâmetros-chave que são tema do acordo entre o Banco e o país. Esses parâmetros definem áreas estratégicas para a ação do Banco que estejam de acordo com as necessidades do país e os planos e prioridades do governo. A CS inclui desafios de desenvolvimento por setor prioritário, com medidas, referências e metas hipotéticas para a medição dos resultados. O prazo de uma CS é, geralmente, um número de anos que coincide com o ciclo político do país¹⁰³.

Assim, quando o PRODETUR/NE I foi desenhado, levou-se em consideração a estratégia geral acordada entre BID e Brasil durante as missões realizadas pelo Banco no país, de 1993 a 1994. Conforme essa estratégia, atenção especial deveria ser dada às necessidades sociais, o que incluiria a realização de programas para gerar empregos e elevar a renda da população¹⁰⁴. Além disso, segundo o *Resumo Executivo da Proposta de Empréstimo*, o Programa, como mencionado anteriormente, estava pautado nas diretrizes acordadas nas sétima e oitava rodadas de negociação de aumento de capital do Banco, que priorizavam projetos relacionados ao abastecimento de água e saneamento básico, à proteção do meio ambiente, ao manejo dos recursos naturais e fortalecimento dos serviços públicos ligados ao meio ambiente. (BID, 1994, p. 5).

Nesse sentido, a estratégia do PRODETUR/NE I priorizou investimentos na implantação de infraestrutura urbana (saneamento, gerenciamento de resíduos sólidos, recuperação e proteção ambiental, transporte, recuperação do patrimônio

¹⁰² Consultar: <http://www.iadb.org/pt/temas/eficacia-no-desenvolvimento/estrategia-de-pais,1254.html>

¹⁰³ No caso do Brasil, geralmente a Estratégia de País coincide com o período dos Planos Plurianuais. Para ter acesso à Estratégia de cada país, consultar: <http://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/estrategia-de-paises,7809.html>

¹⁰⁴ Segundo Márcio Augusto Scherma (2007, p.156), na década de 1990 o BID adotou o “combate à pobreza” como uma de suas prioridades, aumentando, assim, a parcela de recursos destinadas a cumprir com esse objetivo. O autor sublinha que havia certa percepção do Banco de que o processo de ajuste estrutural (decorrente dos programas de ajustes fiscais, por exemplo) pelo qual passava a América Latina, naquele período, acabava por aumentar os índices de desemprego, levando à piora na qualidade de vida da população.

histórico) por meio do Componente B – Obras Múltiplas em Infraestrutura Básica e Serviços Públicos. O intuito com esses altos investimentos (como demonstrado no Capítulo 2, o Componente B abarcou, sozinho, 59% dos custos da 1ª fase do Programa) era dotar as zonas turísticas da infraestrutura urbana necessária para que ocorresse a consolidação e a expansão da atividade nessas áreas. Assim, a 1ª fase do Programa se realizou pautada em investimentos maciços ligados à infraestrutura.

Contudo, ao final dessa fase, constatou-se¹⁰⁵ que alguns projetos tiveram problemas de execução que se refletiram na qualidade das obras realizadas e resultaram em impactos sobre o meio ambiente. De acordo com o *Relatório Final de Projeto* da 1ª fase, tais problemas e impactos ocorreram com maior frequência nas obras de rodovias, e estiveram associados a fatores tais como: insuficiente análise dos impactos indiretos; detalhamento insuficiente de projetos; falta de cumprimento das medidas mitigadoras; falta de consulta e transparência nas decisões sobre projetos específicos; ocupação desordenada da faixa costeira; e deficiências na implementação de unidades de conservação (BNB, 2005, p. 42-43).

Ainda segundo o *Relatório Final de Projeto*, os impactos produzidos geraram passivos ambientais associados aos projetos do PRODETUR/NE I, levando à repercussão negativa do Programa perante à sociedade, mas, sobretudo, entre Organizações Não-Governamentais. Assim, todos esses problemas foram debatidos e considerados quando se realizou o desenho da 2ª fase do programa, a qual trouxe novos mecanismos e procedimentos através dos quais se esperava a diminuição de incidência de impactos dessa natureza. Tais mecanismos incluíam:

- A definição das áreas a serem beneficiadas pelas ações do Programa, com base no conceito de Polos Turísticos (espaço geográfico claramente definido, com pronunciada vocação para o turismo, envolvendo atrativos turísticos similares e/ou complementares).
- A realização, nos polos turísticos selecionados, de planejamento participativo, integrado e com base no conceito de desenvolvimento sustentável do turismo. Para tanto, os polos devem ter Conselhos de Turismo e devem contar com Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) devidamente validados nos respectivos Conselhos.
- Além dos Conselhos de Turismo, foram criados outros mecanismos de participação social, tais como a realização de Seminários Regionais e fóruns de acompanhamento do Programa.

¹⁰⁵ Essa constatação decorreu das avaliações realizadas ao final do PRODETUR/NE I, cujos resultados subsidiaram as negociações do PRODETUR/NE II.

- Foco em ações visando benefício da população local – desenvolvimento humano e social.
- A obrigatoriedade de existência, ou implementação/atualização de Planos Diretores Municipais nos municípios que vierem a receber obras de infraestrutura.
- A obrigatoriedade de existência de Conselhos de Meio Ambiente (CONDEMA) ativos nos municípios que vierem a receber obras de infraestrutura.
- A obrigatoriedade de realização de ações de recuperação de passivos ambientais associados a projetos do PRODETUR/NE I, anteriormente à execução de obras de infraestrutura.
- A elaboração de Manuais de Procedimentos associados ao Regulamento Operacional do PRODETUR/NE II, de modo a melhor apresentar os critérios de elegibilidade e apresentação de projetos dos diferentes componentes do Programa.
- Diversos projetos voltados ao fortalecimento da gestão municipal.
- Reforço da necessidade de ações de gerenciamento de resíduos sólidos nos diversos polos do Programa. (BNB, 2005, p. 43).

Como se pode notar, o foco das ações na 2ª fase do Programa estava estreitamente relacionado à questão ambiental. Nesse período, a estratégia do Banco para o Brasil estava embasada em quatro prioridades: i) reformar o setor público; ii) aumentar a competitividade; iii) reduzir as desigualdades sociais, e iv) enfrentar problemas de gestão ambiental e recursos naturais. Assim, conforme texto da *Proposta de Empréstimo*:

O programa proposto [PRODETUR/NE II] é plenamente compatível com todos os pilares da estratégia do Banco. O desenvolvimento do turismo é uma prioridade específica da estratégia de país, e o programa proposto respalda os esforços realizados pelo governo para reduzir as desigualdades sociais e a pobreza, gerando emprego e aumentando as receitas. Fornece uma estrutura de transporte e saneamento básico que beneficiará a população local. Incrementará a capacidade dos governos municipais de regular e realizar a gestão financeira dos serviços públicos que beneficiam o turismo e a população da região onde se executará o programa. Finalmente, conduz à introdução de melhores políticas de uso da terra com consequente benefício para o meio ambiente. (BID, 2002, p. 3).

É importante ressaltar que, na época em que foi assinado o contrato da 2ª fase do Prodetur, de fato, o turismo havia galgado vários degraus de importância no contexto das políticas públicas no Brasil. Lembremos que, em 1996, no primeiro mandato do governo FHC, foi lançada a Política Nacional de Turismo e o PRODETUR/NE foi enquadrado como programa prioritário do Programa Avança Brasil

(1998-2002), voltado ao seu segundo mandato. No ano seguinte à assinatura do contrato da 2ª fase do Prodetur/NE, em 2003, no 1º mandato do presidente Lula, o turismo alcançaria seu ápice na estrutura institucional do governo federal, quando passou a contar com um Ministério próprio.

Ademais, é importante esclarecer que a associação entre turismo e diminuição das desigualdades sociais/econômicas/regionais se faz presente não só nos documentos do BID ligados ao PRODETUR/NE; ao contrário, essa conjunção costuma figurar nas justificativas de todos os programas governamentais que defendem essa atividade.

Uma das ações mais importantes no desenho do PRODETUR/NE II foi a decisão de concentrar os investimentos em Polos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS). Como mencionado anteriormente nesta tese, cada um desses polos deveria ter um *Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável*, que seria o instrumento máximo de planejamento que orientaria a execução das diversas ações e projetos na 2ª fase do Programa.

Dessa forma, ainda ao final da 1ª fase do Programa, todos os Estados deveriam submeter à aprovação do BID/BNB os PDITS de seus respectivos polos de turismo. A aprovação dos PDITS era condição *sine qua non* para que os Estados obtivessem financiamento do BID no PRODETUR/NE II e constituía uma das primeiras etapas para que fosse dada continuidade à execução do programa, conforme o *Ciclo de Projeto* (Figura 05) constante na *Proposta de Empréstimo* do BID.

Ainda de acordo com a *Proposta de Empréstimo*, os critérios para elegibilidade dos Estados na 2ª fase do Programa, seriam:

- a) garantia de que o sub-mutuário cumpre com as condições fixadas pela legislação brasileira para contratação de sub-empréstimos; b) garantia de que o sub-mutuário cumpre com as exigências de contrapartida mencionadas no Artigo 4.01 das condições contratuais gerais do Banco; c) o estabelecimento da UEE com pessoal competente e dos sistemas financeiros e contábeis necessários; d) estabelecimento do Conselho Turístico do Polo, cujo plano de ação será financiado com recursos do sub-empréstimo; e) designação do Coordenador do Programa por cada municipalidade do Polo; f) aprovação do PDIT pelo Polo Turístico; g) assinatura do contrato pelo sub-mutuário (BID, 2002, p.25).

Esses critérios são bem diferentes daqueles estabelecidos no contrato do PRODETUR/NE I. Pode-se observar que há uma ênfase nas questões institucionais

nos itens “c”, “d” e “e”, visto que a fragilidade institucional foi apontada como um dos pontos críticos na execução da 1ª fase do Programa.

Figura 05 – Planejamento e Ciclo de Projetos – PRODETUR/NE II

Fonte: (BID, 2002, p. 23; BNB, 2005b, p. 21)

No entanto, dentre todas essas condições, a elaboração e aprovação dos PDITS como condição para concessão de empréstimo foi um dos pontos mais sentidos pelos Estados. Diferentemente da 1ª fase, o desenho da 2ª fase já previa a contratação de empresas de consultoria e a essas empresas competia a elaboração dos Planos.

Contudo, ainda que contando com o serviço de consultorias contratadas para a elaboração dos PDITS, nem todos os Estados conseguiram ter seu Plano aprovado. Como mencionado anteriormente, dos nove estados nordestinos, apenas Bahia, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Ceará e Piauí tiveram seus PDITS aprovados, enquanto Sergipe, Maranhão, Paraíba e Alagoas tiveram seus PDITS reprovados e, portanto, não conseguiram dar prosseguimento ao Programa através do financiamento do BID.

Durante o trabalho de campo realizado nos Estados nordestinos, junto aos gestores que trabalharam no PRODETUR/NE, essas exigências foram criticadas em algumas entrevistas. Contudo, muito sintomática das dificuldades sentidas pelos Estados é a fala do Gerente Geral do PRODETUR/NE II no BNB:

Então, tinham muitas exigências que eram difíceis de se cumprir. O Banco do Nordeste brigou muito. O Ministério do Turismo quando entrou no circuito também brigava...questão de diretrizes, estratégia,

e mesmo de cumprimento. O BID sempre teve a regra muito rígida, e aí o governo brasileiro, o Banco do Nordeste tinha que bater muito em cima, discutir, tentar flexibilizar para que os Estados conseguissem executar a contento, senão tinham regras que inviabilizariam a execução do programa. Isso atrasou a própria contratação. Atrasou, da contratação ao início dos desembolsos, a elaboração dos projetos que tinham que ser elaborados seguindo regras muito específicas.

A ênfase dada à questão da sustentabilidade na 2ª fase do programa parece, de fato, estar intimamente relacionada aos passivos ambientais deixados durante a execução da 1ª fase. Conforme estudo realizado por Mendes (2012) e citado anteriormente, enquanto a *Proposta de Empréstimo* da 1ª fase traz as palavras “meio ambiente” 11 vezes, “ambiental” 82 vezes e “sustentável” 5 vezes; na 2ª fase a *Proposta de Empréstimo* traz as palavras “meio ambiente” 8 vezes, “ambiental” 142 vezes e “sustentável” 23 vezes, apontando para o aumento da preocupação com as questões ambientais nos discursos e no planejamento do Programa.

Assim, pode-se concluir que, a ação do BID no PRODETUR/NE se processou de maneira muito importante, pois o BID, para além de ter sido ator financeiro, que atuou como principal financiador do Programa, era também um ator político, ao influenciar de maneira tão contundente questões relacionadas à governabilidade (tanto em escala federal quanto em escala estadual) e ainda um ator intelectual, ao disseminar ideias e conceitos que foram absorvidos, tanto no desenho do PRODETUR/NE quanto na *Estratégia de País* desenhada para o Brasil no período.

Constituindo uma verticalidade no território, não se pode falar do Banco só como agência de desenvolvimento ou só como financiador, pois em realidade ele cumpre esses dois papéis e ainda dissemina ideias e conceitos que são incorporados como parte do mesmo pacote de financiamento aos quais se submetem os entes que o adquirem.

Sem dúvida, muito do que se constituiu como *know how* do modo de se fazer a política pública de turismo do Nordeste vem das ideias disseminadas pelo BID a partir do PRODETUR/NE, assim como podemos lançar a hipótese de que, atualmente, muito do que se tem feito em âmbito nacional através do programa PRODETUR Nacional também é fruto das ideias disseminadas pelo BID, que continua sendo o grande financiador desse programa.

4.3. Banco do Nordeste: o elo entre as escalas regional, nacional e internacional

O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) foi criado pela lei federal n.º 1.649 de 19 de julho de 1952. Reconhecido, atualmente, como a maior instituição voltada para o desenvolvimento regional na América Latina, o Banco opera como órgão executor de políticas públicas e tem no Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) a sua principal fonte de recursos.

O BNB foi criado no contexto da mudança de mentalidade ocorrida nos anos 1950, quando os problemas da Região Nordeste começam a ser analisados para além das questões climáticas traduzidas, sobretudo, na escassez hídrica. Nesse contexto, a existência de um banco de desenvolvimento passa a ser vista como ferramenta fundamental para dinamizar a economia nordestina.

O BNB surge, assim, ligado ao objetivo de atuar como mecanismo mitigador das desigualdades regionais ao propiciar operações de crédito para financiar projetos relacionados às potencialidades econômicas da Região Nordeste. Nesse sentido, ainda em 1954 é criado, na estrutura institucional do Banco, o Escritório Técnico de Estudos Tecnológicos do Nordeste (ETENE), responsável pela elaboração e difusão de conhecimentos técnicos e científicos sobre o Nordeste, bem como pelo planejamento, formulação, coordenação e avaliação de políticas e programas.

Ainda nesse sentido, o BNB exerceu papel importante ao solicitar a formação de um grupo para analisar a criação de uma instituição planejadora para o Nordeste, já que várias questões extrapolavam sua área de atuação. Essa demanda seria importante para a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), ponto de partida para a posterior criação da SUDENE. (ARAUJO, 2010; FERNANDES, 2006).

O BNB é uma instituição financeira múltipla, organizada sob a forma de sociedade de economia mista, de capital aberto e tem mais de 90% de seu capital sob o controle do Governo Federal. O Banco está presente em cerca de 2 mil municípios, e abrange toda a área dos nove estados da Região Nordeste, além do norte de Minas Gerais e norte do Espírito Santo¹⁰⁶.

Os clientes do Banco são constituídos por agentes econômicos (empresas, associações e cooperativas), institucionais (entidades governamentais e não-

¹⁰⁶ Conforme site do BNB <https://www.bnb.gov.br/web/guest/historico>.

governamentais) e pessoas físicas (produtores rurais e empreendedores informais).

Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰⁷ (LRF) do Brasil, é proibida a transferência de empréstimo do Governo Federal aos estados da União na condição de sub mutuários. Essa restrição foi um dos motivos que levaram o BID a eleger o BNB como executor e mutuário principal no desenho do PRODETUR/NE. Outros motivos incluíam a rentável carteira de investimentos do BNB (que está distribuída, principalmente, nas áreas de empréstimos para o setor rural, industrial e de infraestrutura) e também a competência e o *know how* do Banco do Nordeste, que, na época, já possuía um percurso de 40 anos dedicados ao desenvolvimento da Região.

Dessa forma, desde a assinatura do contrato da 1ª fase, em 1994, o BNB atuou como mutuário e executor principal, sendo o único interlocutor entre os Estados nordestinos e o BID, no que diz respeito à coordenação financeira do Programa.

De acordo com a *Proposta de Empréstimo* do PRODETUR/NE I, o BNB deveria estabelecer uma *Unidade de Execução Central* (UEC) do Programa em seu Departamento de Projetos Integrados de Infraestrutura (DEPRI). A comprovação de que essa Unidade havia sido implantada de forma efetiva era uma das condições para que ocorresse o primeiro desembolso do Programa. As funções da UEC incluíam:

coordenar e supervisionar a aplicação total do Programa, e em particular analisar e aprovar projetos individuais dentro dos componentes de desenvolvimento institucional e obras múltiplas e supervisionar a execução de todos os componentes, incluídos os relacionados com o melhoramento de aeroportos. (BID, 1994, p. 18).

Destarte, na qualidade de executor e mutuário, o BNB deveria criar uma conta especial a ser administrada pela UEC, na qual seriam depositados os recursos do Programa, assim como os reembolsos provenientes dos sub-empréstimos. Assim, para que os Estados tivessem acesso ao crédito decorrente do empréstimo do BID, estes deveriam firmar contratos de sub-empréstimo com o BNB mediante as mesmas condições financeiras firmadas junto ao BID.

Além de atuar como intermediador entre o BID e os Estados nordestinos, o BNB também se comprometeu a prestar toda a orientação e apoio necessários aos Estados no sentido de dirimir as dúvidas para que os contratos de sub-empréstimo fossem efetivados.

¹⁰⁷ Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.

Como condições à execução do PRODETUR/NE I a *Proposta de Empréstimo* impunha o cumprimento das seguintes cláusulas por parte do BNB:

- a) obrigação por parte do BNB de apresentar, antes de transcorridos seis meses da data em que entra em vigor o contrato de empréstimo, um programa de trabalho de capacitação na preparação de análise de projetos e, antes de transcorridos doze meses da data em que entra em vigor o contrato de empréstimo, ter iniciado o programa de capacitação;
- b) obrigação do BNB de estabelecer uma margem administrativa não superior a 1% dos fundos de empréstimo utilizados para financiar os projetos de melhoramento de aeroportos no âmbito do programa;
- c) obrigação do BNB de apresentar, para aprovação prévia do BID, um plano de reassentamento dos projetos que sejam financiados pelo programa e que, devido a aquisição de terras, tenham como consequência a remoção da população local;
- d) a inclusão no componente de Obras Múltiplas do setor de manejo dos recursos sólidos e do patrimônio histórico estará condicionada à aprovação pelo BID de ao menos um projeto em cada setor de acordo com os critérios de elegibilidade estabelecidos no Regulamento Operacional;
- e) a data limite para o início das obras múltiplas que forem financiadas com os fundos do empréstimo será de 36 meses contados a partir da data em que entra em vigor o contrato de empréstimo;
- f) a aquisição de serviços num valor superior a US\$ 5.000.000 e bens por mais de US\$ 350.000 se efetuará mediante licitação pública internacional de acordo com os procedimentos de licitação aprovados pelo BID;
- g) antes de transcorridos 10 meses da data em que entra em vigor o contrato de empréstimo, o BNB apresentará ao BID um estudo sobre a demanda de água para o Nordeste com uma estimativa atualizada dos índices da relação custo-eficiência para os projetos de rede de esgotamento; antes de transcorridos dois meses após a aprovação do estudo pelo BNB e pelo BID, o BNB apresentará provas de que os resultados desse estudo foram aplicados à análise de projetos de saneamento básico do programa

Os itens elencados nessas cláusulas revelam a gama de responsabilidades atribuídas ao BNB como executor e mutuário principal na 1ª fase do Programa. Contudo, é interessante observar que essas atribuições abarcam competências que vão além das questões financeiras e apelam para a capacidade do BNB em desenvolver estudos técnicos em diversas áreas, assim como para sua capacidade de difundir ideias e conceitos, não só enquanto organismo de desenvolvimento regional, mas, nesse caso específico, principalmente como interlocutor único do BID

junto aos Estados participantes do Programa.

Assim, especialmente na 1ª fase do Programa, houve um empenho significativo do BNB traduzido em investimentos na formação e qualificação de seu próprio corpo técnico, bem como na qualificação do corpo técnico integrante das Unidades Executoras Estaduais (UEE), que atuavam na sub execução do Programa junto aos Órgãos Estaduais de Turismo.

É importante ratificar, contudo, que esse empenho na formação e qualificação de pessoal já estava previamente acordado na *Proposta de Empréstimo* do BID, especificamente no item “E”, que trata das atividades complementares que deveriam ser executadas pelo BNB, quais sejam: (1) Fortalecimento do departamento de meio ambiente do BNB; e (2) Capacitação em preparação e análise de projetos. (BID, 1994, p. 16–17).

No que diz respeito ao item 1, previa-se no contrato que o departamento de meio ambiente do BNB deveria se encarregar das análises das obras múltiplas relacionadas com a recuperação e proteção do meio ambiente e, ainda mais importante, deveria garantir a qualidade e a viabilidade ambiental de todas as obras financiadas no âmbito do Programa. Nesse sentido, à época, segundo dados do BID, o BNB já havia tomado medidas significativas ao elaborar um programa interno com o intuito de fortalecer o aspecto ambiental no Banco. Esse programa constava de quatro elementos estratégicos: (a) organização administrativa de uma dependência de meio ambiente, o Grupo Interdepartamental de Meio Ambiente (GIMAM); (b) capacitação do corpo técnico já contratado; (c) contratação de corpo técnico qualificado adicional, que se encarregaria de elaborar e aplicar as novas políticas ambientais do BNB, e (d) estabelecimento de um centro de documentação ambiental, circunscrito ao Centro de Informação e Documentação existente.

Essa ação tinha peso tal no desenho do Programa que foi recomendada como condição prévia ao primeiro desembolso por parte do BID, ou seja, o departamento de meio ambiente deveria já estar implantado e em condições de pleno funcionamento no período anterior ao primeiro desembolso. Consoante a *Proposta de Empréstimo*, o custo estimado para a execução desta ação era de US\$ 952.900,00¹⁰⁸, que deveriam ser financiados pelo BNB dentro dos gastos gerais administrativos destinados à execução do Programa (BID, 1994, p.16).

¹⁰⁸ Considerando que o Real (moeda) passou a vigorar no Brasil a partir de 1994 e, nesse período, possuía paridade com o dólar, o valor correspondente dessa quantia em Real seria de R\$ 952.900,00.

No que concerne ao item 2 (Capacitação em preparação e análise de projetos), previa-se no contrato a execução de três atividades destinadas a reforçar a capacidade do corpo técnico, tanto do BNB quanto dos Estados, enfatizando-se, nessas capacitações, as competências relacionadas à concepção de projetos e análise de alternativas. Assim, seriam ofertados cursos de breve e longa duração (menos de um mês e até seis meses, respectivamente) para os técnicos do BNB e para os técnicos dos organismos estaduais e municipais que colaborassem na elaboração de projetos no âmbito do Programa. Também estava prevista a participação de técnicos de empresas de consultoria que auxiliassem o BNB ou os Estados na preparação de projetos. Por fim, ainda como parte desse objetivo, seria ofertado um número limitado de becas a funcionários selecionados do BNB para que pudessem participar de cursos especializados fora do Brasil.

O custo dos cursos de breve e longa duração estavam orçados em US\$ 150.000,00¹⁰⁹ ao ano, e seriam financiados pelo BNB dentro dos gastos gerais administrativos destinados à execução do Programa. Como condição especial à execução do Programa, recomendou-se no contrato que o BNB deveria submeter à aprovação do BID, antes de transcorridos seis meses da data em que a Proposta de Empréstimo entraria em vigor, uma proposta detalhada das atividades de capacitação que se realizariam no primeiro ano após a contratação do empréstimo.

De acordo com Gerente Geral do PRODETUR/NE II no BNB, essas capacitações foram muito importantes dada a “falta de cultura em elaboração de projetos” existente na administração pública brasileira. Desse modo, na opinião do Gerente Geral do Programa (BNB), essas capacitações teriam contribuído para formar um *know how* tanto no corpo técnico do BNB quanto no corpo técnico dos Estados nordestinos:

Mas aí, falando da capacitação do pessoal, o BNB, a gente pode se vangloriar até um pouco, de ser até considerado assim, ser uma referência em termos do nível de seus técnicos, assim, um pessoal muito capacitado, em termos de engenheiros, arquitetos... E aí o pessoal da área de turismo também, o pessoal vem estudando turismo. Na época acabou sendo absorvido pelo programa, o pessoal que tinha capacitação em turismo e em outras áreas. Em direito, também, na parte de licitações e tal. Isso já favoreceu muito pro BID ter o BNB como um executor pra ele; deu uma certa segurança. Ao longo do PRODETUR 1 pro 2, isso evoluiu. E no PRODETUR 2, foi uma exigência do BID, que algumas capacitações fossem feitas, não só pro banco, como para as unidades executoras e para os órgãos.

¹⁰⁹ Considerando que o Real (moeda) passou a vigorar no Brasil a partir de 1994 e, nesse período, possuía paridade com o dólar, o valor correspondente dessa quantia em Real seria de R\$ 150.000,00

Então a gente teve um curso de especialização em avaliação ambiental, que foi em especialização mesmo, em parceria com a UFC [Universidade Federal do Ceará]. Durou aí acho que uns oito meses de curso – o pessoal fez monografia e tudo. Vieram pessoas de todos os estados, inclusive estados que não chegaram a contratar o PRODETUR, mas estavam pleiteando, como foi no começo. Então vieram pessoas da secretaria de turismo e de órgãos executores. Teve gente de departamento de estradas da Paraíba, que estava aqui fazendo o curso, teve pessoas da equipe do Banco [do Nordeste], tanto da equipe central como das equipes descentralizadas e até mesmo das superintendências estaduais que faziam esse acompanhamento mais em nível institucional, mas participaram. Então, se qualificaram para poder dar um melhor equipamento para o programa e também pra melhorar em nível de gestão do banco ou dos próprios órgãos estaduais. Então foi feito o curso de avaliação ambiental, em nível de especialização, foi feito o curso de avaliação socioeconômica de projetos, para poder capacitar os estados e a equipe do Banco [do Nordeste], capacitar melhor na análise, na elaboração e análise dos estudos de viabilidade econômica, que pelo regulamento operacional eles [do BID] adotavam metodologias muito específicas e aí às vezes o pessoal não sabia fazer, simplesmente não sabia fazer.

“Às vezes o pessoal não sabia fazer, simplesmente não sabia fazer”. O trecho da entrevistada transcrita acima revela a insuficiência técnica dos órgãos estatais, aspecto que também esteve presente nas falas de alguns entrevistados que compunham a gestão das unidades estaduais do Programa. Embora com outras palavras, durante a realização do trabalho de campo, vários gestores do PRODETUR/NE junto aos Estados teceram diversas críticas e falaram sobre as dificuldades em se cumprir as diretrizes do BID, inclusive no que concerne às regras estabelecidas para a elaboração e submissão de projetos.

Desse modo, o BNB acabou por exercer um papel de extrema importância enquanto interlocutor do BID junto aos estados: para além de realizar os repasses de crédito através dos contratos de sub empréstimo, o BNB prestou assistência técnica e ajudou a difundir regras e conceitos diretamente relacionados ao desenho do Programa, atuando, em larga medida, como multiplicador das ideias, conceitos e diretrizes do BID.

O reconhecimento da importância do BNB enquanto interlocutor do BID com os Estados também se refletiu nas falas de alguns gestores estaduais durante as entrevistas realizadas no trabalho de campo (o tracejado demarca as falas de diferentes entrevistados(as) – técnicos e gestores de estados diversos):

O Banco do Nordeste é muito burocrático, mas realmente ele é muito melhor. Muito mesmo. Ele acompanhava o projeto, todo mês ele ia com a equipe do Banco do Nordeste e fiscalizavam todas as obras conosco, faziam seminário, faziam encontros lá no Ministério do Turismo em Brasília, quer dizer: ele coordenava mesmo, era como se fosse nosso coordenador. [...] O Banco do Nordeste foi uma lição pra nós. Foi uma escola pra gente. Aí o secretário [de turismo] dizia que era muito burocrático, mas foi uma pena terem tirado o BNB [do PRODETUR Nacional]. Realmente o BNB era meio chato, mas é a melhor coisa que tem. A gente reclamava, mas era o papel dele; e depois, a gente sente falta do BNB. Eu senti falta do BNB.

O Banco do Nordeste tinha uma equipe muito boa. A Ofélia era a financeira que nos orientava... a gente tinha que ter a não objeção deles o tempo todo, os projetos tinham que ser aprovados por eles, todos os passos, as licitações, as espécies editalícias [SIC] tinham que ser mandadas para lá com antecedência, para a equipe da Ofélia, aí ela já aprovava e aí então era que a gente podia lançar os editais, os projetos também, os termos de referência, desde os tempos dos termos de referência tinha que ser aprovado, tinha os modelos, depois o detalhamento dos projetos executivos. Os projetos eram mandados para o Banco do Nordeste para serem analisados detalhadamente. Quando havia alguma coisa que não estava dentro das normas deles, eles devolviam para a gente complementar e tudo, mas porque isso exigia um diálogo permanente. Além disso, haviam reuniões periódicas presenciais, que eram muito boas. A gente reunia todos os coordenadores e as áreas técnicas. Por exemplo: a nossa equipe ia sempre [...] geralmente iam dois, para essas reuniões. E todos os coordenadores dos Estados se juntavam. Hora eles faziam [a reunião] em Fortaleza, hora eles faziam em Recife, Salvador, em Natal, aqui em São Luís... de modo que nesse momento havia uma troca de informações, a gente falava das dificuldades, reclamávamos dos problemas...

O Banco do Nordeste ele estava muito próximo da equipe, e ele dava um suporte muito grande no sentido de, tudo que a gente fazia, o passo a passo todo, a gente estava sempre com o Banco. Então a gente estava sempre mandando os termos de referência, uma discussão que a gente tinha alguma dúvida, a gente estava sempre muito presente com o Banco do Nordeste. Então o Bruno [Gabai], ele era uma das pessoas que estavam muito próximas, ele vinha aqui, ia nos locais que a gente estava desenvolvendo os projetos, acompanhava muito de perto a obra, o pessoal do Banco do Nordeste daqui [de Pernambuco] também estava sempre muito presente, e isso dava um certo respaldo pra gente no desenvolvimento, tanto dos projetos, na elaboração dos termos de referência, nos questionamento das aprovações, principalmente em questões que muitas vezes eram mais difíceis pra gente como estudos de viabilidade, físico, financeiro, e essa ausência do Banco do Nordeste é uma mudança da água pro vinho no PRODETUR Nacional.

No PRODETUR 1 e 2, a gente se relacionava basicamente com o BNB, e algumas reuniões que eram feitas com todo mundo junto em

Fortaleza, com a presença do BID e do Ministério [do Turismo]. Mas assim: a nossa relação diária e rotineira era com o BNB muito boa. Equipe maravilhosa: Ofélia, Bruno Gabai, Silvia... era muito boa a equipe. [...] Mas assim: Nós tínhamos uma relação muito boa com eles. Eles vinham muito aqui, nós íamos muito lá... era muito boa! [...] O que eu senti [no PRODETUR Nacional], foi a saída do BNB. Eu acho que o BNB passou a não ser mais... porque a gente sempre no PRODETUR/NE I e II, o dinheiro vinha por via do BNB. Ou seja: o dinheiro vinha do BID, e os convênios [eram feitos com o BNB] e o BNB era que nos monitorava, que nos supervisionava, que nos avaliava, que aprovava nossos projetos... enfim. Nossos engenheiros tratavam da parte técnica lá em Fortaleza, ou o Bruno Gabai mandava uma equipe de engenharia de lá pra cá e tal. Quando o BNB saiu da intermediação, da operacionalização do programa, no [PRODETUR] Nacional, a primeira mudança foi essa. A que o Estado tratava diretamente com o Ministério de Turismo. Então a gente ficou um pouco órfão desse apoio estrutural e logístico que o BNB nos dava.

Como se pode apreender dos fragmentos de entrevistas acima transcritos, havia o reconhecimento por parte de diversos gestores e técnicos estaduais quanto ao papel exercido pelo BNB no decorrer do PRODETUR/NE. Dada a distância comunicacional entre os Estados e o BID, decorrente do próprio desenho do Programa, o BNB acabava por exercer, de fato, o papel de coordenador dos estados durante o processo de execução, sendo o elo de ligação entre a esfera estadual e as esferas nacional e internacional.

Assim, ao final do PRODETUR/NE, quando os Estados passaram a firmar acordo direto com o BID no contexto do PRODETUR Nacional, não havia mais a intermediação do Banco do Nordeste, nem como instituição financeira e nem como suporte técnico, o que foi visto com certo lamento por alguns dos entrevistados das UEE.

A atuação do BNB durante o Programa e as falas dos gestores estaduais enfatizando a sua importância, nos levaram a refletir sobre os benefícios que podem advir da colaboração técnica entre instituições públicas, pois, neste caso, todo o trabalho de assessoria e suporte técnico prestado aos Estados na condução das normas estabelecidas pelo Programa emanava do BNB.

Ainda como parte de suas atribuições, ao final de cada fase, o BNB reunia toda a documentação dos Estados relativa à execução e elaborava um documento chamado *Relatório Final de Projeto* (*Project Completion Report – PCR*, no inglês),

onde constavam todos os resultados e os gastos detalhados do Programa¹¹⁰.

Uma das seções¹¹¹ do *Relatório Final* trata das lições aprendidas que foram incorporadas ao desenho do Programa, apresentando algumas medidas adotadas com vistas à melhoria da execução. Dentre essas medidas, incluem-se a criação do Grupo Interdepartamental de Meio Ambiente (GIMAM); o fortalecimento e a qualificação do quadro técnico dos estados nordestinos em planejamento, elaboração e avaliação de projetos através de cursos de capacitação; a realização de cursos, pelo BNB, para qualificação do seu corpo técnico e dos órgãos executores estaduais em questões ligadas aos processo de licitações públicas e legislação de contrato público; e a mudança no modo como se operavam os investimentos no Programa, quando o BNB propõe a adoção do polos de turismo em todos os estados da região com o objetivo de evitar a pulverização de investimentos, pois, conforme a avaliação do Banco do Nordeste, o desenho do Programa fundamentado na aplicação de recursos com base nas Estratégias Turísticas dos Estados participantes “em muitos casos teve um efeito de pulverização de investimentos e falta de integração de ações, prejudicando a relevância do conjunto de investimentos no estado” (BNB, 2005a, p. 48).

Além das medidas adotadas, o Banco do Nordeste também sugeriu, no *Relatório Final*, medidas alternativas que poderiam melhorar o desenho futuro do Programa e de outros projetos. Nesse sentido, dois pontos merecem destaque:

1. Criação de procedimentos operacionais mais detalhados para a elaboração e acompanhamento dos projetos específicos de cada um dos componentes do PRODETUR/NE, ou seja, inserir no regulamento Operativo do Programa um **Manual de Procedimentos**.
2. Exigência de instrumento de planejamento de longo prazo (Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS), elaborado de forma participativa, focado no conceito de polo e com vistas à sustentabilidade da atividade turística, e que se traduza no documento de referência para a execução do Programa, consoante com a estratégia turística de cada Estado e com o Estudo de Demanda Regional e políticas nacionais de turismo. (BNB, 2005c, p. 49).

¹¹⁰ O BID possui documentos padrão, elaborados em suas diversas instâncias, que devem servir de base para cada uma das etapas dos programas que financia: a) preparação: Estratégia de País, Perfil de Projeto e Avaliação Ambiental; b) aprovação: Proposta de Empréstimo, Informe de Gestão, Plano de Aquisições, Contrato de Empréstimo; c) execução: atualização do Plano de Aquisições, Avisos específicos e geral de aquisições; d) finalização e avaliação: Informe de término de projeto, Relatório Final de Projeto (Project Completion Report - PCR).

¹¹¹ Item 3.2.1.3 do Memorando do Executor (BNB, 2005a, p. 48–49).

Essas medidas, como analisado anteriormente, lançaram um novo tratamento quanto aos investimentos do PRODETUR/NE (ao inserir o conceito de polo) e também trouxeram maior rigidez às regras e procedimentos, conferindo maior nível de detalhamento às exigências estabelecidas para cada um dos projetos executados no âmbito do Programa.

Sintomático dessa mudança é o aumento da quantidade de páginas acrescida ao *Regulamento Operacional* na 2ª fase do Programa: enquanto no PRODETUR/NE I este documento possuía apenas 15 páginas, compondo um anexo da *Proposta de Empréstimo*; no PRODETUR/NE II, este documento possuía 44 páginas as quais se somavam um conjunto de 20 anexos (592 páginas) que pormenorizavam as diretrizes acerca das mais diversas ações e projetos a serem realizados no âmbito do Programa.

Outra mudança significativa da 2ª fase do programa diz respeito à implantação de uma Equipe Central de Gestão (ECG) no escritório sede do BNB, em Fortaleza. A ECG atuava em parceria com as equipes descentralizadas do Programa distribuídas em outros escritórios regionais do Banco e contava com uma equipe básica constituída por um Coordenador geral, um especialista financeiro, um especialista em projetos, um especialista em licitações e aquisições e um especialista ambiental¹¹².

Dentre as principais atribuições da ECG, constavam (a) orientação às Unidades Executoras Estaduais quanto à preparação dos projetos e processos; (b) análise e aprovação dos PDITS e processos; (c) a elaboração das minutas de editais, análise e aprovação dos processos de licitação; (d) o acompanhamento, controle e supervisão da execução de todos os componentes; (e) a contabilidade de gestão financeira do Programa; e (f) a implantação e operação do Sistema de Informações gerenciais do Programa. (BNB, 2005b, p. 29).

É importante ressaltar que o *Regulamento Operacional* também previa que **a UCG contaria com o apoio de uma empresa de consultoria que a auxiliaria na análise técnica, econômica, social e ambiental, além de ser responsável por elaborar a avaliação do impacto geral do Programa**, com a participação do BNB, e também realizar auditorias ambientais periódicas, enviando os resultados destas diretamente ao

¹¹² Ressalta-se que, diferentemente da 1ª fase, em que o Programa era conduzido pelo Superintendente de Operações do BNB, que podia se utilizar do corpo técnico do Banco para atender às demandas do PRODETUR/NE, na 2ª fase, a equipe da ECG deveria dedicar-se exclusivamente à condução e execução do Programa. (cf BID, 2002, p. 18).

BID e ao BNB. (BNB, 2005b, p. 29). Este aspecto denota, como será analisado posteriormente, a larga utilização de serviços de consultoria permeando todas as etapas desse Programa, desde o seu planejamento, passando pela execução até chegar à avaliação.

No PRODETUR/NE II o BNB continuou a exercer o papel central na condução dos processos de execução, coordenação e avaliação do Programa, e essa importância pode ser observada, inclusive, quando visualizamos o Fluxograma de desembolso do Programa, conforme Figura 06 a seguir.

No entanto, faz-se necessário elucidar que o maior detalhamento das diretrizes e ações trazidas no *Regulamento Operacional* da 2ª fase do Programa, bem como o maior controle exercido pelo BNB no sentido de se fazer cumprir as regras e exigências estabelecidas pelo BID, foi recebido com certa desconfiança por alguns estados.

De acordo com Gerente Geral do PRODETUR/NE II no BNB, diante do papel de fiscalização e coordenação exercidos pelo Banco do Nordeste, surgiram alguns conflitos com as Unidades Executoras Estaduais ao longo da execução do Programa:

[No] seminário sobre os aspectos ambientais do Prodetur, nós trouxemos todos os estados, os onze estados, foi no começo, para expor quais eram as condicionantes ambientais do Programa, e também não só das Unidades Executoras, mas dos órgãos ambientais dos onze estados vieram representantes, pra gente justamente dialogar com eles. Por que? Porque o BID tem uma série de regras, tem uma política sócio ambiental específica, bastante rígida, e que eventualmente poderia entrar em conflito com os órgãos ambientais. Então, a gente quis deixar bem claro, entregou uma cópia do Regulamento Operacional para cada um, para eventuais contribuições, para que eles tivessem conhecimento do que ia ser exigido. Porque um estado dizia “– ah, mas...” (e a gente escutou isso o programa inteiro) “o Banco do Nordeste quer ser mais realista do que o rei. Porque está pedindo coisa que nem o órgão ambiental está pedindo! Ou está exigindo uma coisa de uma obra que nem o fiscalizador [está exigindo]”. Mas não é! O BID tem uma série de regras que são fechadinhas, específicas e a gente tem que atender. Então a gente tentava sempre fazer esse diálogo, expor e ouvir pra gente tentar inclusive [indagar]: “precisa flexibilizar alguma coisa? Vamos conversar com o BID. Então, vamos ajustar”. Como uma exigência que era [regra] desde o começo do programa, que foi flexibilizada, é que todo município que fosse receber uma obra tinha que ter plano diretor.

Como comentado anteriormente, em função do “insulamento” do BID em relação aos estados nordestinos, decorrente do próprio desenho do Programa, o Banco do Nordeste acabou por cumprir papel fundamental junto aos estados. Esse papel, contudo, ultrapassou as funções meramente financeiras, pois, como demonstrado,

para além da intermediação como mutuário principal do Programa e intermediador dos repasses de empréstimos, o BNB atuou na capacitação do corpo técnico das unidades executoras estaduais e prestou diversas consultorias técnicas quanto ao planejamento, a condução e a avaliação do Programa.

Além disso, o BNB também desempenhou o papel de intermediação entre os estados nordestinos e diversos organismos federais (como o BNDES e o MTur).

Figura 06 – Fluxograma Financeiro do PRODETUR/NE.

Fonte: BNB (2005b, p. 39).

Nesse sentido, é indubitável a importância do papel desempenhado pelo Banco do Nordeste, a quem coube o papel de coordenar, fiscalizar e avaliar as ações estabelecidas no desenho do Programa. Porém, a nosso ver, essa ação não pode ser analisada somente à luz da histórica atuação do BNB no território nordestino como mecanismo impulsionador do desenvolvimento regional, pois, neste caso específico, é necessário lembrar que se tratava de uma operação de crédito de um organismo internacional que possui suas próprias regras, diretrizes e conceitos. Portanto, em certa medida, o Banco do Nordeste atuou como um representante do BID no contexto daquele Programa.

Faz-se necessário ratificar, também, a importante contribuição prestada pelo BNB para a formação e qualificação do corpo técnico das unidades executoras estaduais, tendo cooperado para a formação de *know how* no modo de planejar e executar as políticas de turismo nos estados nordestinos. No entanto, muito desse *know how* acabou se dispersando em decorrência da falta de realização de concursos públicos e da descontinuidade política gerada pelas trocas de gestão nos OOT, pois muitos dos profissionais que receberam as capacitações ofertadas pelo Banco, em algum momento tiveram de abandonar o órgão no qual trabalhavam. Esta questão será explorada subseqüentemente.

4.4. Os estados nordestinos, os Órgãos Oficiais de Turismo e os municípios no contexto do PRODETUR/NE

À época em que ocorreram as primeiras negociações para a implementação do PRODETUR/NE, no início da década de 1990, os estados nordestinos já haviam trilhado seus primeiros passos rumo à implementação de suas políticas públicas de turismo, ainda que de maneira incipiente. Alimentada pelo impulso do que vinha acontecendo em escala nacional, essa atividade afirmava seu lugar nos discursos dos governos dos estados daquela região como sinônimo de geração de emprego e renda e também na melhoria da qualidade de vida das populações.

O que concluímos em nossa análise é que o PRODETUR/NE veio consolidar o lugar do turismo não só nos discursos, mas também nas ações consubstanciadas em políticas públicas, assim como na criação de um aparato institucional ligado à atividade em cada um dos estados nordestinos.

Se até este ponto do texto, ao falar de atores como o BID e o BNB, a discussão se ateve às esferas de financiamento, planejamento e coordenação do processo, ao falarmos dos estados, estamos entrando na esfera da execução e da materialização do PRODETUR/NE. É ao chegar no nível dos estados e municípios que esse Programa “ganha corpo” e se concretiza no território, modificando-o, remodelando-o, reordenando-o para o turismo.

Foi através da ação do Estado que aquele Programa se efetivou de fato, e faz-se mister não esquecer que foi por meio da ação de um sujeito ligado ao poder estatal (no caso, João Alves Filho, ex-governador de Sergipe) que se iniciaram as primeiras negociações que mais tarde desembocaram na implementação do PRODETUR/NE.

Embora o BID (que operou como ator político, intelectual e financeiro) e o Banco do Nordeste (que atuou como instituição ligada ao desenvolvimento regional e como intermediador do BID) tenham desempenhado papel crucial para a implementação do PRODETUR/NE, a efetivação daquele Programa jamais teria ocorrido não fossem o interesse e a vontade do Estado, expressas por meio da ação dos governos estaduais, ratificadas pelos governos municipais e sancionadas pelo governo federal.

Na análise ora apresentada, a ação do Estado será examinada a partir da interação dos governos estaduais com os outros atores atuantes no Programa, considerando-se as instituições estatais que encabeçaram esse processo no nível estadual, a saber, os Órgãos Oficiais de Turismo – OOT. Além disso, também será pontuado na análise o papel desempenhado pelos municípios.

No desenho do PRODETUR/NE, como comentado anteriormente, os estados eram elencados como sub-mutuários e sub-executores do Programa, tendo em vista que a contratação principal do empréstimo era celebrada entre o BID e o BNB. Como demonstrado anteriormente, havia algumas condições de elegibilidade que deveriam ser cumpridas pelos estados que desejavam pleitear o financiamento do BID para a contratação de crédito na 1ª fase do Programa. Embora alguns estados tenham tido mais dificuldade em atender esses requisitos, ao final, todos os estados nordestinos conseguiram a aprovação necessária para assinar o contrato de sub-empréstimo.

Bahia, Sergipe e Rio Grande do Norte fecharam o primeiro contrato em 1995, seguidos por Ceará, Pernambuco e pelo município de Maceió em 1996, e por Paraíba e Maranhão em 1997. O estado do Piauí conseguiu efetivar seu contrato em 1999 e o estado de Alagoas só conseguiu efetivar seu contrato no ano de 2002, quando o Programa já chegava ao final da sua fase de desembolso. O Quadro 13 a seguir detalha os contratos de sub-empréstimos assinados pelos estados participantes.

Ao observarmos o Quadro 13, é possível identificar, para além das datas em que foram assinados os contratos, a discrepância nos valores contratados entre cada um dos estados. Também é possível notar que alguns estados conseguiram contrair mais de um sub-empréstimo, como foi o caso da Bahia – 4 contratos; do Ceará – 3 contratos; de Pernambuco – 2 contratos; e de Sergipe – 2 contratos. Ao transpor os valores do Quadro 3.3 para o Gráfico 06 (a seguir) observa-se a fatia de empréstimo que coube a cada um dos estados nordestinos no PRODETUR/NE I.

Quadro 13 – Contratos de sub-empréstimos assinados com os Estados (PRODETUR/NE I)

DATA DE CONTRATAÇÃO	ESTADO	N.º	BID (US\$)	LOCAL (US\$)	TOTAL (US\$)
09/10/1995	SE	1º	19.600.500,00	19.600.500,00	39.201.000,00
09/11/1995	RN	1º	22.475.000,00	22.475.000,00	44.950.000,00
28/11/1985	BA	1º	27.728.000,00	27.728.000,00	55.456.000,00
04/01/1996	CE	1º	42.602.000,00	42.602.000,00	85.204.000,00
26/06/1996	MACEIÓ	1º	22.399.000,00	22.399.000,00	44.798.000,00
28/08/1996	PE	1º	25.836.000,00	25.836.000,00	51.672.000,00
03/11/1997	BA	2º	47.272.000,00	31.514.666,66	78.786.666,66
14/11/1997	BA	3º	55.000.000,00	45.833.333,33	100.833.333,33
22/12/1997	PB	1º	20.659.301,18	13.772.867,45	34.432.168,63
30/12/1997	MA	1º	26.767.786,10	17.845.190,73	44.612.976,83
13/01/1998	CE	2º	39.298.279,62	29.232.186,41	68.530.466,03
18/05/1998	SE	2º	13.145.862,00	8.763.908,00	21.909.770,00
15/09/1999	PI	1º	8.905.512,51	5.937.008,34	14.842.520,85
04/07/2002	AL	1º	5.492.391,12	6.063.755,49	11.556.146,61
04/07/2002	BA	4º	10.000.000,00	9.830.602,88	19.830.602,88
04/07/2002	CE	3º	7.000.000,00	4.666.666,67	11.666.666,67
04/07/2002	PE	2º	5.123.213,28	3.415.475,52	8.538.688,80
TOTAL			399.304.845,81	337.516.161,48	736.821.007,29

Fonte: BNB, 2005a, p. 14. Adaptado.

Gráfico 06 – Recursos contratados por estado no PRODETUR/NE I (BID + LOCAL)

Fonte: Elaborado pela autora a partir de (BNB, 2005a, p.14).

Faz-se mister assinalar que essas discrepâncias, tanto no que concerne às datas de assinatura dos contratos, como no que concerne aos valores contratados, estão

vinculadas, em grande medida, às questões financeiras e burocráticas relacionadas à capacidade de endividamento de cada um dos estados.

Para que se compreenda brevemente, há um longo processo burocrático que vai desde a decisão política de um ente da federação em tomar empréstimo de um organismo internacional até o momento de assinatura desse contrato de empréstimo.

Inicialmente, um estado que deseje obter empréstimo de um organismo internacional deve apresentar seu pleito à COFIEEX que, como comentado anteriormente, é a Comissão de Financiamentos Externos, ligada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), responsável por avaliar todos os programas e projetos passíveis de obter financiamento externo¹¹³. É importante ressaltar que esses projetos devem estar enquadrados dentro do Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do estado solicitante (BLUME, 2015, p. 52).

Após a aprovação do pedido de empréstimo pela COFIEEX, o pedido deve seguir para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), acompanhado de um parecer da COFIEEX e dos órgãos técnicos do ente interessado, contendo uma análise do custo-benefício e uma justificativa do interesse econômico e social da operação¹¹⁴.

Na continuidade dos trâmites formais, depois de ter sido aprovado pela STN, um projeto com operação de crédito externo¹¹⁵ é assinado pelo Ministro da Fazenda ou pela Procuradoria Geral da Fazenda (PGFN/MF) e é encaminhado para a aprovação do Senado Federal.

Ao chegar ao Senado, a tramitação do pedido de autorização de empréstimo passa por quatro etapas principais: (i) apresentação à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), cujo presidente nomeia um relator para analisar o pedido (esse relator não pode pertencer ao estado solicitante); (ii) o relator apresenta um relatório

¹¹³ Para informações mais detalhadas, consultar *Manual de Financiamentos Externos – Setor Público*. (BRASIL/MPOG, 2013).

¹¹⁴ De acordo com Bruno André Blume (2015, p.52), ao pedido apresentado ao STN deve estar anexada, ainda, a seguinte documentação: a) os limites de endividamento; b) a capacidade de pagamento; c) a inserção da operação no Contrato ou Programa de Ajuste Fiscal, quando aplicável; d) a adimplência do proponente mutuário com a União e suas entidades controladas; e) os limites para concessão de garantia; f) a lei autorizativa estadual para concessão das contragarantias; g) as contragarantias oferecidas; h) a inclusão do projeto no Plano Plurianual estadual.

¹¹⁵ Operações de crédito externo são empréstimos tomados pela administração pública junto a organismos multilaterais, agências governamentais e bancos privados estrangeiros. Consultar: <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/contas-publicas/realidade-brasileira/emprestimo-estrangeiro-regras-para-concessao-de-credito-internacional.aspx>

do pedido à comissão; (iii) após a apresentação desse relatório, a CAE vota a aprovação da solicitação; (iv) por fim, o pedido é votado no plenário do Senado. (BLUME, 2015, p. 56). O processo completo está ilustrado na Figura 07, a seguir.

Todo esse percurso administrativo-burocrático pode ser barrado em algum momento por falta de determinado documento ou porque o estado solicitante não possui limite suficiente de endividamento. Nesses casos, o processo recomeça e, de acordo com os obstáculos encontrados, podem se passar meses até que o estado solicitante consiga a aprovação para, finalmente, firmar o contrato de crédito.

Todavia, é importante ressaltar que se por um lado tais procedimentos operam como entraves à concessão de empréstimos, por outro lado essas medidas constituem mecanismos importantes no que tange à proteção dos recursos públicos, uma forma de evitar a corrupção e o desvio de verbas.

Conhecer esse processo ajuda a compreender algumas das disparidades existentes entre os estados durante a fase de contratação dos sub-empréstimos, conforme ilustrado no Mapa 13, a seguir. Ressalta-se que as dificuldades para cumprir essas regras acompanharam os estados nordestinos durante as duas fases do Programa e foram citadas por diversos gestores estaduais durante a realização do trabalho de campo.

Além dessas exigências, que envolvem as competências financeiras e fiscais dos estados, o *Regulamento Operacional* da 1ª fase do Programa também exigia que cada um dos estados nordestinos deveria criar uma Unidade Executora Estadual (UEE):

O governo de cada Estado deverá criar uma Unidade Executora Estadual (UEE), vinculada a uma Secretaria de Governo. A UEE será dirigida por um Secretário Executivo nomeado pelo governo de cada Estado, a quem compete dirigir o programa durante a etapa de execução, coordenar os projetos executados pelos organismos de execução locais e apresentar os informes e pedidos de desembolso ao BNB, sob a prerrogativa de financiamento. A UEE será o único interlocutor do BNB no Programa, a nível estatal. (BID, 1994, p. 11).

Figura 07 – Etapas da autorização interna envolvendo operações de crédito externo

Fonte: BLUME (2015, p. 58).

Mapa 13 – PRODETUR/NE I e PRODETUR/NE II - Contratação de sub-empréstimo por estado (BID e local)

Fonte: BNB (2005b, 2012). Elaboração: MARTINS, T.S. Organização: MACÊDO, M.B.

Contudo, quando o Programa se iniciou, a maioria dos estados nordestinos ainda não possuía uma Secretaria de Turismo (ver Quadro 14, a seguir). Levando-se em consideração o caráter do Programa (que previa componentes em diferentes áreas de atuação, abarcando obras múltiplas de infraestrutura urbana – estradas, saneamento básico –, preservação do patrimônio, reformas de aeroportos, fortalecimento institucional e etc.) alguns estados optaram por alocar a UEE na sua respectiva Secretaria de Planejamento, pois isso facilitaria o diálogo das equipes das UEE com os outros órgãos do governo que trabalhariam conjuntamente na execução do Programa.

Reconhecendo a fragilidade institucional e as possíveis dificuldades que seriam enfrentadas pelos estados no decorrer da execução do Programa, o desenho do PRODETUR/NE I previa, desde o início, um componente dedicado ao Fortalecimento Institucional (Componente A) dos órgãos públicos envolvidos nesse processo, notadamente os Órgãos de Turismo, os Órgãos de Meio Ambiente, os Órgãos de Saneamento, os Órgãos de Transporte, os Órgãos de Planejamento e UEE, e os Governos Municipais.

Como as Unidades Executoras Estaduais eram as responsáveis por coordenar o processo de execução do Programa no nível estadual, havia uma recomendação de que as UEE pudessem contar com o apoio de pelo menos um funcionário de cada um dos órgãos executores estaduais, no entanto, nem sempre essa recomendação era acatada, o que, segundo o Gerente Geral do Programa (BNB), acabava por gerar prejuízos à condução do Programa, conforme trecho de sua entrevista a seguir:

A UEE do Estado, geralmente a Secretaria de Turismo, tinha a responsabilidade de acompanhar aquele serviço [as ações realizadas no âmbito do Programa], não em nível de fiscalização, mas de supervisão, de saber se estava cumprindo a regra do Programa, de alertar ao órgão que precisava fazer algum ajuste, ou de cobrar alguma medição que tinha sido feita para poder pedir o desembolso, fazer essa interface. E aí eles tinham que ter uma equipe estruturada, com pessoal capacitado. Geralmente se orientava que essas unidades pescassem uma pessoa de cada órgão que fosse ter obra, para poder ter uma unidade multidisciplinar e ter uma interface melhor. Alguns Estados fizeram isso, outros não. Só que na prática algumas unidades executoras não faziam esse papel, assim de, por exemplo, se tinha um projeto que estava sendo financiado para a área de saneamento, que nem estava sendo executado – a gente estava financiando a elaboração do projeto – então a consultoria foi contratada, está fazendo os produtos e aí mandava lá pro órgão, o órgão aprovava, passava para a Unidade Executora. Ela tinha o papel também de fazer uma checagem desses documentos e mandar para o banco analisar, para o banco poder desembolsar. Só que no final das contas a

Unidade Executora acabava repassando, só. Ela não [realizava esse trabalho]. Às vezes por questão de estrutura, não tinha um pessoal tão capacitado como devia e tal, por questões de tempo e outros afazeres, eles não faziam muita crítica. Às vezes alguns faziam, outras não. Acompanhar a obra, também, às vezes não acompanhavam e deixavam tudo na mão do órgão. Então, variava um pouco isso aí. Não era... não cumpriam à risca. E aí acabava ficando realmente a responsabilidade do Banco [do Nordeste]. Às vezes a gente recebia documentos aqui [no BNB] para analisar, com erros assim graves, faltando documentação, que tinha passado por eles [da Unidade Executora] e nem viram – receberam do órgão e passaram direto. Então isso atrasava o processo [de execução], também.

De fato, a constituição das equipes que compunham as Unidades Executoras variava muito de estado para estado. Este aspecto será melhor esmiuçado no capítulo seguinte, por ora, é importante apenas salientar que essas diferenças na configuração do corpo técnico em cada um dos estados repercutiram diretamente no (in) sucesso do Programa.

É indispensável atentar para a enorme influência que o PRODETUR/NE exerceu na organização de uma cultura institucional de turismo na estrutura pública dos estados nordestinos. A fim de melhor demonstrar esse aspecto, elaborou-se o Quadro 14 (encarte a seguir), a seguir, no qual apresenta-se a linha temporal da *polity* do turismo em cada estado, tomando-se como marco inicial a constituição das primeiras empresas de turismo, na década de 1960, e passando pelos principais eventos marcantes ocorridos até o ano de 2012, quando foram concluídos os desembolsos da 2ª fase do Programa.

Como podemos apreender da análise do Quadro 14, (encarte na página anterior), a exemplo do que ocorreu no organograma do governo federal no decorrer dos anos, a pasta do turismo nos governos estaduais também passou por diversas alterações, traduzindo o peso que o turismo adquiria nos discursos e ações governamentais.

A partir da criação da EMBRATUR, em 1966, todos os estados nordestinos criaram suas empresas de turismo e, à medida que o turismo se consolidava, sua pasta migrou por diversas secretarias de governo, conforme os fatores políticos atuantes em cada estado. Ainda assim, é possível observar certa similitude nessas transformações institucionais, sinalizadas, por exemplo, com a transformação da Secretaria da Indústria e Comércio em Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo em diferentes estados.

Contudo, é possível observar que somente após o início do PRODETUR/NE, especialmente após os anos 2000, a maioria dos estados nordestinos irá criar uma secretaria de governo exclusivamente dedicada ao turismo.

Embora possa se argumentar que este aspecto seria um reflexo da escala federal (tendo em vista a criação do Ministério do Turismo pelo Governo Lula, em 2003), acreditamos que o PRODETUR/NE também serviu de forte indutor para a criação das secretarias de turismo estaduais. Isto porque, ao contrário da 1ª fase, que exigia a criação da UEE “vinculada a uma secretaria de governo”, na 2ª fase do Programa este critério tornou-se mais específico, e embora não constasse formalmente no texto do Regulamento Operacional, havia a recomendação de que as UEE fossem implantadas nos respectivos órgãos estaduais de turismo dos estados¹¹⁶.

De acordo com o *Regulamento Operacional* do PRODETUR/NE II, a UEE deveria operar apoiada num núcleo central mínimo constituído pelo seguinte quadro técnico: um especialista em projetos; um especialista administrativo-financeiro; um assistente jurídico e um coordenador geral estadual, que se reportaria diretamente ao representante do Governo do Estado responsável pela área de turismo ou planejamento. Essa equipe poderia contar, ainda, com o apoio de consultorias de curto prazo. (BNB, 2005, p. 29).

¹¹⁶ Conforme entrevista realizada com Gerente Geral do PRODETUR/NE II no dia 24 de julho de 2014, no Escritório do BNB em Fortaleza: “Essa Unidade Executora, geralmente no PRODETUR II estava ligada à Secretaria de Turismo, foi uma exigência do BID. E aí, na verdade, teve estado que criou a Secretaria de Turismo por causa do PRODETUR, pois [antes] não tinha, como no caso Pernambuco, Piauí...”

Nesse contexto, merece destaque a mudança ocorrida quanto ao Componente de Fortalecimento Institucional na 2ª fase do Programa: enquanto no PRODETUR/NE I as ações desse componente relacionavam-se, majoritariamente, ao fortalecimento institucional dos órgãos estaduais (como relatado anteriormente), no PRODETUR/NE II as ações desse componente se voltaram, sobretudo, para o fortalecimento institucional dos municípios, traduzindo-se, inclusive, num componente específico dedicado a este fim: *Componente 1 – Fortalecimento da Capacidade Municipal de Gestão do Turismo*.

Este componente surgiu, segundo fontes primárias, em função da fragilidade institucional dos municípios constatada durante a execução do PRODETUR/NE I. Embora a coordenação da execução das obras estivesse à cargo das UEE, era na escala dos municípios que os projetos e obras de infraestrutura se realizavam. De acordo com relatos de entrevistados, devido à fragilidade institucional dos municípios, havia ruídos na comunicação entre os órgãos municipais e os órgãos estaduais, o que acabava, por exemplo, gerando atrasos no cronograma de desembolso do Programa, além de acarretar prejuízos na fase final de elaboração dos relatórios para o BID.

As questões relacionadas à fragilidade municipal emergiram com muita força nas falas de diversos técnicos e gestores pertencentes aos OOT dos diferentes estados nordestinos durante a realização do trabalho de campo:

E aí, geralmente, como é conhecido no Brasil, a estrutura do município é mais pobre, é mais precária, tem menos pessoal capacitado, tem menos estrutura de gestão, de sistema, de tecnologia, de tudo. Então, tem menos controle, e tudo isso tornava realmente mais frágil, no caso aí da gestão. E isso inclusive foi um problema no Prodetur II porque, como teve muitos convênios do Ministério do Turismo com o município, com município diretamente, alguns estados não assumiam aquela responsabilidade de estar coordenando, monitorando aquilo ali, e na hora que estava chegando no final do Programa a gente precisando receber a contrapartida e a Unidade Executora Estadual não tinha, não tinha os papéis, não sabia como tinha sido feita a licitação, não sabia nada.

No segundo [PRODETUR/NE II] eles incluíram como obrigatoriedade, fortalecimento da gestão municipal pro turismo. Porque muitas ações são de competência municipal. E os gestores municipais, é uma dificuldade você conseguir um corpo técnico qualificado. O secretário de turismo nas regiões, muitas vezes é um secretário de turismo, desenvolvimento econômico, esporte, lazer, cultura, é muita coisa! E o cara não tem um conhecimento específico.

Eu acho que precisava [do fortalecimento institucional], porque os municípios eram muito frágeis. Não só pela minha experiência no

PRODETUR, mas por outras que eu tive no governo do estado, quando a gente lida muito com os municípios – principalmente com os menores, mais do interior mesmo. [...] Aí você tem por exemplo, alguns que são mais fortes, mas a grande maioria são muito frágeis. A estrutura institucional é muito frágil, existe uma dificuldade muito grande de equipe, porque eles não têm uma estrutura permanente de equipe, normalmente existe muito cargo comissionado, então a cada gestão muda, e muda radicalmente, e a gente fica com uma certa dificuldade, acho que isso é a maior dificuldade pra gente trabalhar o fortalecimento institucional. Porque mesmo que a gente trabalhe com a capacitação das pessoas, dos técnicos, tem essa questão. Quando tem uma mudança de governo, muda tudo e aí vem uma outra equipe, e a dificuldade permanece. Então a gente tem realmente dificuldades sérias.

Praticamente não existia [diálogo com os municípios]. O município vinha às vezes aqui [na Secretaria de Cultura do estado] pra pedir alguma coisa. Mas o que acontece: Tem a questão política e a questão técnica né? A gente enquanto estado, a gente não estava preparado pra elaborar projetos com a exigência que o Banco [BID] pedia. Então muito menos o município. O município não sabia nem por onde começar.

...porque imagina: se a Prefeitura de São Luís e o estado do Maranhão tinham deficiências técnicas nas instituições, nas equipes técnicas, imagina na prefeitura do interior?! Tinha um técnico na Secretaria de Turismo, que é o próprio secretário, que faz tudo.

Olhe, dos 16 municípios, alguns são mais organizados, tem mais estrutura: na capital, Parnamirim... municípios maiores. Mas nos pequenos, a capacidade institucional é muito baixa. Então às vezes nem conselho [de turismo] eles têm. O turismo lá é tocado por uma pessoa, pelo secretário, entendeu? É ele quem faz tudo, ele não tem equipe. Ele não tem capacidade de produzir os documentos que são necessários. Sozinho ele não consegue.

O que existe: os municípios foram contemplados dentro do PRODETUR aqui no Piauí, basicamente no litoral, na capital e alguma coisa mais pro extremo sul, no polo Serra da Capivara. Esses municípios, até então, não tinham nenhum processo de planejamento, a não ser Teresina na capital. Mas em relação ao turismo não, porque, até então, não tinha nem coordenação de turismo. Hoje é secretaria municipal de desenvolvimento econômico e turismo. Tem uma coordenadoria especial de turismo. Mas os municípios, não estavam preparados para isso. Mesmo porque, os próprios municípios não tinham seus planos diretores - uma exigência legal - os planos diretores na área de turismo também, e N outros planos exigidos na legislação na área ambiental, plano municipal de regido solo, alguma coisa assim. Então resultado: Então os municípios, em sua grande maioria, não estavam, ou não estão ainda preparados para ações de planejamento e de execução. O que eles fazem: **todos eles recorrem a consultorias, que levam rios de dinheiro dessas prefeituras.** E eles continuam. Mesmo aqueles que tem dentro da sua estrutura algo, uma secretaria, uma coordenação, alguma coisa na área de turismo. Eles não têm profissionais basicamente, não tem profissionais

capazes. [...] Eles não têm essa capacidade, não tem esse dimensionamento, que possa trazer um planejamento para o desenvolvimento dos municípios. Então pra eles, só fazem quando são obrigados, a ter um Plano Diretor. Mas não seguem. Ninguém segue. Ninguém segue o planejamento (grifos nossos)

Consoante o *Regulamento Operacional* do PRODETUR/NE II, uma das cinco lições aprendidas durante a execução do PRODETUR/NE I relaciona-se à percepção de que os programas de desenvolvimento do turismo devem estabelecer um equilíbrio entre os investimentos em infraestrutura e os investimentos no fortalecimento da capacidade municipal. Assim, visando resolver os problemas causados pela capacidade limitada dos municípios, a 2ª fase do Programa previu aumento nos investimentos em fortalecimento administrativo e fiscal dos municípios, para que estes se tornassem capazes de gerenciar os fluxos turísticos. (BID, 2002, p. 6).

De fato, ao comparar-se os investimentos em fortalecimento institucional das duas fases do Programa, percebe-se um aumento substancial quanto ao fortalecimento municipal.

No PRODETUR/NE I, o fortalecimento institucional dos governos municipais constituía um sub-componente do *Componente A – Desenvolvimento Institucional*, e recebeu o equivalente a US\$ 7.705.958,60; dos quais 69,4% foram investidos exclusivamente no município de Maceió¹¹⁷. Os outros 30,6% foram investidos em outras ações, como estruturação de órgãos municipais, aquisição de equipamentos e elaboração de Planos Diretores para 16 municípios dos estados da Paraíba, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Ceará. (BNB, 2005a, p. 11–12).

Por seu turno, o PRODETUR/NE II trouxe, em seu desenho, um componente exclusivamente dedicado ao fortalecimento municipal, no qual foi investido o valor de US\$ 67.558.000,00 (oito vezes mais se comparado com a 1ª fase do Programa), aplicado em ações de fortalecimento das gestões municipais e na elaboração de Planos Diretores para 47 municípios¹¹⁸, aproximadamente 3 vezes o número de

¹¹⁷ É importante elucidar que o município de Maceió acabou sendo o responsável pelo investimento em Fortalecimento Municipal justamente por sua condição de município, ao passo em que os outros contratantes eram estados e, portanto, possuíam outros órgãos nos quais investir.

¹¹⁸ Faz-se necessário elucidar que a elaboração do Plano Diretor era condição *sine qua non* para que os municípios fossem beneficiados pela 2ª fase do Programa (cf *Regulamento Operacional*), no entanto, posteriormente essa exigência foi flexibilizada, pois revelou-se difícil de ser cumprida por todos os municípios que receberiam ações no âmbito do PRODETUR/NE II. É importante esclarecer ainda que, de acordo com o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001; Art. 41, inciso IV): “O Plano Diretor é obrigatório para cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico”. Assim, a exigência de elaboração do Plano Diretor para os municípios integrantes da 2ª fase do Programa corroborava com os princípios estabelecidos pela lei supracitada.

municípios contemplados na fase 1. (BNB, 2012, p. 7).

Compreender esse cenário de fragilidade institucional, tanto de estados quanto de municípios, durante a realização do Programa, ilumina parte dos problemas relativos à comunicação entre as diferentes escalas de operação do PRODETUR/NE (internacional, nacional, regional, estadual, municipal).

De um lado tinha-se o BID, que como financiador principal, detinha a orientação e o desenho do Programa. De outro lado, tinha-se o BNB, atuando como instituição ligada ao desenvolvimento regional, mas também como mecanismo coordenador e fiscalizador do BID junto aos estados. Por fim, permeados pela influência dessas instituições, tinham-se os estados e municípios que, ao mesmo tempo em que deveriam se adequar às regras mínimas do Programa para obter financiamento, também possuíam suas próprias prioridades em políticas públicas.

Se no primeiro momento todos os estados nordestinos mostraram-se predispostos a ingressar no PRODETUR/NE, no decorrer de sua execução, constatou-se que os interesses de cada estado conflitavam com algumas regras estabelecidas pelo Programa.

Assim, durante a realização do trabalho de campo, foram muitos os gestores que apontaram os conflitos existentes entre os estados e o BID acerca da realização de determinadas obras e projetos. Por exemplo: certo estado gostaria de ter investido na construção de um grande *resort*, enquanto outro estado gostaria de ter investido na abertura de uma estrada que cortaria uma área de proteção ambiental. Porém, quando esses dois projetos foram analisados pelo BID e pelo BNB, sua execução não foi recomendada. Nesse momento, de acordo com as entrevistas, surgiam diversos questionamentos por parte dos governos estaduais quanto à tomada de um empréstimo, a juros altos, sobre o qual eles nem mesmo poderiam decidir plenamente a forma como seria investido¹¹⁹.

Outro problema frequentemente apontado pelos entrevistados diz respeito ao interesse dos governos municipais em relação às obras e projetos advindos do programa. Consoante os relatos, muitos governos municipais não demonstravam real

¹¹⁹ Apenas a título de exemplo, deixamos aqui um trecho da entrevista realizada com Gerente Geral do PRODETUR/NE II no BNB: “A gente [BNB] tinha que ficar ameaçando realmente, porque os estados eles não querem [cumprir certas exigências do Programa]. Eles querem fazer as obras que eles querem! Eles não querem fazer o que os outros estão mandando. O financiador [BID], principalmente [com relação ao] financiador, eles falam: “ – Já tô tomando dinheiro, vou pagar esse dinheiro e ainda tenho que ficar recebendo regras?” Eles se queixam muito disso.”

comprometimento durante a execução, pois os municípios recebiam ações e não propriamente o dinheiro para investir nas obras que julgassem necessárias.

Por outro lado, segundo Gerente Geral do PRODETUR/NE II no BNB, o fato de o Programa ter sido desenhado dessa maneira garantiu que, de fato, houvesse menor interferência política por parte dos governos estaduais e municipais, diminuindo a ingerência e também a possibilidade de que as ações e obras fossem apropriadas pelos governantes como mero produto de *marketing* em seus programas eleitorais.

É fato indubitável que o PRODETUR/NE agiu como catalisador para a consolidação do turismo no seio das instituições públicas dos estados nordestinos, inclusive, 80% dos entrevistados apontou essa questão como tendo sido o “grande legado” do Programa.

Acreditamos que, embora todos os estados nordestinos tenham agido como atores ativos, exercendo um papel extremamente importante na concretização da política pública de turismo na região Nordeste por meio das ações do PRODETUR, essa ação não ocorreu de maneira homogênea, dadas as particularidades de cada estado. Assim, concluímos que os estados que já possuíam políticas de turismo melhor desenvolvidas, assim como maior capacidade fiscal e institucional (a exemplo da Bahia, de Pernambuco, do Ceará e do Rio Grande do Norte), conseguiram beneficiar-se de maneira mais profícua pelo Programa, ao passo em que os outros estados colheram benefícios mais limitados, tendo enfrentado muitas dificuldades no decorrer do Programa, desde a implementação até a execução.

4.5. A sociedade civil: uma voz inaudível?

A análise até aqui apresentada se ateve aos atores mais diretamente envolvidos com o processo de financiamento, coordenação e execução do PRODETUR/NE, a exemplo do BID, do BNB, e dos estados e municípios. Contudo, não poderíamos ignorar a sociedade civil como ator importante de todo esse processo.

Todavia, inicialmente, impõe-se a ressalva conceitual do que vem a se considerar como “sociedade civil”. Para tanto, recorremos à definição trazida por Norberto Bobbio e autores:

Na contraposição Sociedade civil – Estado, entende-se por Sociedade civil a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que

caracterizam as instituições estatais. Em outras palavras, Sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como intermediador ou suprimindo-os; como a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impelem à conquista do poder público. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2010b, p. 1210).

É importante ressaltar que, se as políticas públicas de turismo possuem capacidade para modificar o território, essas modificações nunca irão se operar sem que haja resistência, pois sabe-se que o território não se trata de mero receptáculo neutro, ao contrário, constitui palco de disputas de diferentes atores. Assim, enquanto determinados atores comandam grandes projetos orientados por lógicas permeadas de *verticalidades* que se impõem ao território, outros atores constroem nesse mesmo território a sua rede de vivências e relações cotidianas entremeadas por *horizontalidades* relacionadas à própria reprodução da vida.

Em se tratando do Programa analisado nesta tese, sabemos que o PRODETUR/NE foi idealizado pela confluência de forças da escala regional, nacional e internacional. Nesse sentido, cabe a indagação: onde a sociedade civil se enquadra no contexto do PRODETUR/NE?

Na tentativa de compreender essa questão, começemos por lembrar o objetivo definido na 1ª fase do Programa:

O objetivo básico do Programa é reforçar a capacidade da região Nordeste em manter e expandir sua crescente indústria turística contribuindo assim para o desenvolvimento socioeconômico regional. O Programa proverá infraestrutura básica e serviços públicos em áreas atualmente de expansão turística. Tais investimentos **beneficiarão principalmente a população de baixa renda das áreas selecionadas**, aumentando a capacidade do Estado em acompanhar a demanda por serviços básicos. (BNB, 2005c, p. 5, grifos nossos).

É interessante ressaltar que, embora o objetivo do Programa seja reforçar a capacidade da região Nordeste quanto à manutenção de sua “indústria turística”, os investimentos revertidos para tal fim contribuiriam para o desenvolvimento socioeconômico regional e seriam, conforme os documentos oficiais, aproveitados, principalmente, pela população de baixa renda das áreas selecionadas. Numa primeira análise, portanto, há o entendimento de que o Programa traria benefícios

diretos que se estenderiam à sociedade civil, no geral, e não apenas aos turistas.

Contudo, apesar de figurar, ainda que indiretamente, nos objetivos do Programa, em realidade, nem o *Contrato de Empréstimo* e nem o *Regulamento Operacional* da 1ª fase se referem à população das áreas afetadas, salvo em dois momentos: de maneira genérica ao se reportar aos baixos indicadores socioeconômicos da região Nordeste (BID, 1994, p. 4); e de maneira específica ao tratar da remoção e reassentamento de populações que habitem em áreas que venham a receber grandes obras estruturais (*Ibidem*, p. 6).

Em momento algum, esses documentos especificam, por exemplo, canais por meio dos quais a sociedade civil possa expressar suas demandas em relação às obras e ações decorrentes daquele Programa.

A fragilidade existente no diálogo entre Estado e instâncias gestoras do PRODETUR/NE e a sociedade civil foi revelando-se durante a primeira etapa de execução do Programa e, efeito sintomático dessa fragilidade, são as duas recomendações trazidas em relação ao assunto, no *Relatório Final de Projeto*, que ressaltam a necessidade da participação social.

A primeira dessas recomendações figura no item 3.2.1.4 do Relatório supracitado, que se refere às lições aprendidas para o desenho do Programa. Consoante essa recomendação, o Programa deveria incorporar como exigência a elaboração de um instrumento de planejamento de longo prazo (PDITS) que deveria ser elaborado de forma participativa (BNB, 2005a, p. 49).

A segunda recomendação figura no item 3.2.1.6 do mesmo Relatório, que diz respeito à análise dos fatores críticos para a mensuração de desempenho durante a implementação do Programa. Este item trata de maneira ainda mais clara a questão da participação social, admitindo que houve

deficiente canal de diálogo da gestão do Programa, tanto no BNB quanto nos estados participantes, com a sociedade civil beneficiária do PRODETUR/NE, o que causou reflexos e repercussão negativa para o Programa, além de atrasos na execução de projetos onde ocorreram conflitos com comunidades afetadas” (*Ibidem*, p. 51).

Nessa direção, o *Contrato de Empréstimo* do PRODETUR/NE II sinaliza que uma das lições aprendidas durante a 1ª fase do Programa foi

que os projetos turísticos requerem a plena participação dos interessados no processo de planejamento. A participação conjunta do

setor público (estadual e municipal), da iniciativa privada e da sociedade civil no processo de planejamento aumenta a probabilidade de que o turismo beneficie a população permanente e aumente a sustentabilidade ambiental dos investimentos. Uma participação eficaz requer a utilização de conselhos locais e permanentes formados por autoridades locais, pelo setor privado e pela sociedade civil. Os conselhos devem ser permanentes dado o tempo necessário para elaborar, analisar e estabelecer a sequência de planos e ações. O Programa requer que os conselhos turísticos permanentes analisem, debatam e priorizem todas as medidas de desenvolvimento no polo de desenvolvimento turístico. (BID, 2002, p. 6).

Assim, na 2ª fase do Programa, ao contrário do que ocorreu na 1ª fase, todo o desenho de implementação e execução foi baseado num processo de planejamento integrado e participativo, pois, segundo o *Contrato de Empréstimo*, esse tipo de planejamento facilitaria a definição de atividades e investimentos prioritários, garantindo a necessária transparência e a consideração dos interesses e demandas locais, assegurando, por sua vez, o caráter sustentável ao desenvolvimento do turismo na Região (*Ibidem*, p. 8).

O mecanismo eleito, no âmbito do Programa, para assegurar tal “planejamento integrado e participativo” se consubstanciou na figura dos Conselhos Turísticos dos Polos, no qual cada Polo Integrado do Turismo Sustentável teria o seu respectivo Conselho.

Na perspectiva do desenho do Programa, o Conselho de Turismo do Polo era definido como “o mecanismo estruturado para garantir a participação dos interessados e da sociedade civil” e teria uma constituição tripartite formada pelo setor público (50%)¹²⁰, pelo setor privado (25%) e pelo setor não governamental (25%); este último incluía a sociedade civil, entidades ambientais e sociais e a comunidade acadêmica. (BID, 2002, p. 22).

De acordo com o Anexo B do *Regulamento Operacional*, que se refere à minuta de regulamento dos conselhos de turismo, o conselho seria desejavelmente composto por 36 membros, sendo: 03 membros do Poder Público federal; 07 membros do Poder Público Estadual; 08 membros do Poder Público Municipal¹²¹; 09 membros do setor não governamental (dos quais 2/3 seriam de organizações não governamentais,

¹²⁰ Os 50% do setor público seriam rateados da seguinte maneira: 20% seriam instituições públicas estaduais; 20% seriam instituições públicas municipais; e 10% seriam instituições públicas federais.

¹²¹ No caso das instituições municipais, haveria rotatividade na representação entre os municípios integrantes de cada polo, com o intuito de garantir que todos os municípios participassem ativamente das reuniões do conselho.

ONG's sociais/ambientais e associações comunitárias; e 1/3 seriam de universidades e/ou centros de ensino superior que tenham atuação nas áreas de turismo e/ou meio ambiente); e 09 membros do setor privado (federações, associações e sindicatos, *trade* turístico, sistema "S").

A figura do Conselho de Turismo adquiriu tal importância no contexto da 2ª fase que, sua efetiva implantação, constituía item imprescindível das condições de elegibilidade a serem cumpridas pelos estados.

As funções do Conselho de Turismo incluíam: (a) discussão, recomendação de modificações e ratificação do PDITS, dos projetos integrantes, e de suas prioridades; (b) contribuição para o processo de revisão e atualização do PDITS; (c) atuação como instrumento de divulgação de resultados e ações do Programa para a população local; e (d) promoção de consulta junto às partes interessadas e afetadas durante as fases de execução e monitoria. (BNB, 2005b, p. 33).

Refletir sobre a questão da participação social no contexto do PRODETUR/NE implica reconhecer que aquele Programa era perpassado por determinações que iam do internacional ao local e, portanto, há pelo menos dois pontos importantes sobre os quais pensar: (1) como a participação social é enquadrada nos programas financiados pelo BID, e (2) como a participação social é concebida na conjuntura brasileira.

No caso do BID, a participação é concebida como

el conjunto de procesos mediante los cuales los ciudadanos, a través de los gobiernos o directamente, ejercen influencia en el proceso de tomada de decisión sobre dichas actividades y objetivos. La participación ciudadana, así entendida, no significa decidir sino tener la posibilidad de influenciar las decisiones que deberán ser tomadas por las instancias de autoridad establecidas en cada caso. Por otra parte, la participación no significa ni la sustitución ni la disminución del carácter de los gobiernos de los países miembros del Banco como los interlocutores primarios de la institución e integrantes de sus máximos órganos de dirección y decisión¹²². (BID, 2004, p. 2).

Com o fim de institucionalizar a questão da participação social no desenho das

¹²² Esse trecho encontra-se traduzido para o português na página da web *O BID e a Sociedade Civil*: "a ação pela qual a sociedade civil, através dos governos ou diretamente, influencia o processo de tomada de decisão. A participação cidadã, assim entendida, implica a possibilidade de influenciar de modo pró-ativo as decisões a serem tomadas pelas instâncias de autoridade estabelecidas. Neste contexto, a participação confere uma maior legitimidade às decisões, aumentando seu alcance e representatividade. Não obstante, são sempre os governos dos países membros do Banco os parceiros principais e membros de seus órgãos mais altos de decisão". Disponível em <http://www.iadb.org/pt/sociedade-civil/o-bid-e-a-sociedade-civil,9534.html>. Acesso em 10 de agosto de 2017.

políticas e programas financiados pelo Banco, foi publicado, no ano de 2004, o documento “Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco”.

Contudo, já em meados da década de 1990, como decorrência do oitavo aumento geral de capital da instituição, foi estabelecido que a existência de políticas públicas calcadas no diálogo entre os atores nacionais e baseadas em debates amplos e permanentes, seriam essenciais para garantir a democracia, concebida como a articulação de mecanismos de representação política e participação cidadã (*Ibidem*, p. 3).

Nesse sentido, Márcio Augusto Scherma (2007, p. 158–159) elucida que, a partir do oitavo aumento geral de capital, a redução da pobreza e o investimento nos setores sociais passaram a ocupar lugar de primazia na política de financiamento do BID e, inclusive, deveriam receber 40% do total do número de empréstimos realizados pelo Banco. Ainda resultante desse processo foi a reorganização da estrutura interna da instituição, que passou a abrigar novos departamentos, como o de Programas Sociais e Desenvolvimento Sustentável e a Unidade de Povos Indígenas e de Desenvolvimento Comunitário.

Nesse sentido, acreditamos que a carência de mecanismos que garantissem a participação da sociedade civil no desenho da 1ª fase do PRODETUR/NE decorreu, em parte, da indefinição desses aspectos na própria política do BID, visto que o contrato de empréstimo da 1ª fase do Programa foi assinado no ano de 1994, anteriormente à rodada de negociação para o oitavo aumento geral de capital do Banco (ocasião em que a questão da participação social começava a ser delineada na política interna da instituição).

Com relação à participação social na conjuntura nacional, é importante lembrar que este processo decorreu tanto das lutas dos movimentos sociais, quanto dos princípios democráticos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

Roberto Rocha Coelho Pires (2014, p. 182-183) esclarece que, nos anos 1980, o surgimento de formas institucionais de participação social nos governos locais era vista como uma inovação democrática fruto das interações entre atores da sociedade civil, partidos políticos e burocracias locais. Segundo o autor, embora atualmente já não se possa mais falar que o processo de participação social no Brasil é um “infante”, tampouco se pode afirmar que constitui um modo maturado de governar e gerir políticas públicas. Contudo, ele reconhece que em quase três décadas de existência

de formas institucionalizadas de participação social na gestão de políticas públicas no país, ocorreram muitos avanços quanto a sua disseminação, institucionalização e efetividade, embora ainda existam muitos desafios e obstáculos para que a gestão participativa seja incorporada como característica definidora da atividade governamental do país.

De acordo com Alexandre Ciconello (2008), a Constituição Federal de 1988 foi estabelecida com base na influência de uma pluralidade de forças e de sujeitos políticos e decretou uma série de princípios e de diretrizes acerca da participação dos cidadãos no desenho, na implementação e no controle social das políticas públicas, reconhecendo novos papéis para as organizações da sociedade civil no âmbito do sistema político brasileiro e destacando sua função protagonista na condução da “coisa pública”, motivo pelo qual a Carta Magna foi batizada de “Constituição Cidadã”.

Nessa conjuntura, conforme o autor supracitado, os dois principais mecanismos de deliberação coletiva que foram concebidos com base nas diretrizes constitucionais de participação cidadã nas políticas públicas do Estado brasileiro são os Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências¹²³.

Mas qual seria o efetivo potencial democrático dessas instituições, quer do ponto de vista da sua representação, quer do ponto de vista da sua capacidade de se constituir em um fórum de negociação de conflitos, com capacidade de chegar a decisões que representem algo além da somatória de interesses particulares dos segmentos ali representados? Essa é a indagação levantada por Amélia Cohn no Capítulo 15 (Estado, sociedade civil e institucionalização da participação no Brasil: avanços e dilemas) do volume 2 da publicação “Estado, instituições e democracia” do IPEA (2010).

A referida autora salienta que apesar dos inegáveis avanços, os estudos realizados até o momento não fornecem indícios claros de que as demandas levadas pela sociedade para essas instâncias sejam lá elaboradas de maneira mais abrangente, assumindo legitimidade para além das fronteiras dos interesses de

¹²³ Consoante Alexandre Ciconello (2008, p. 4-6), os **Conselhos de Políticas Públicas** “foram criados com o objetivo de operacionalizar os ideais participativos presentes na Constituição Federal, permitindo a população brasileira um maior acesso aos espaços de formulação, implementação e controle social das políticas públicas. Em vez das decisões governamentais ficarem restritas aos membros do poder executivo e aos gestores públicos, elas passaram a ser compartilhadas com a sociedade civil” e as **Conferências** foram criadas ao lado dos Conselhos, mas constituem um outro espaço institucional participativo, de natureza distinta mas complementar aqueles: “As conferências de políticas públicas ocorrem em períodos regulares (de quatro em quatro anos, ou a cada dois anos) reunindo milhares de pessoas em todo o país. Mais do que um evento, as conferências são um processo que se inicia na esfera municipal, onde para além do debate propositivo sobre a política, elegem-se delegados/as para as conferências estaduais e sucessivamente para a conferência nacional”.

grupos específicos que, muitas vezes, por possuírem mais influência, têm seus direitos reafirmados nesses espaços. Consoante a autora, uma das grandes dificuldades que permeiam esse debate diz respeito à escassez e qualidade dos dados existentes sobre o perfil e funcionamento dos conselhos de políticas públicas existentes no país (COHN, 2010).

No contexto do PRODETUR/NE, como explicitado anteriormente, os Conselhos dos Polos foram estabelecidos na 2ª fase do Programa e se propunham a ser o elo entre a esfera pública, o setor privado e a sociedade civil.

Durante a realização da pesquisa de campo, constatou-se, a partir das entrevistas, que embora os entrevistados reconhecessem de maneira positiva a existência dos conselhos, muitas vezes eles questionaram a sua real efetividade, dadas as dificuldades por eles percebidas, como por exemplo a falta de continuidade e a rotatividade dos membros que participavam das reuniões, como se pode apreender das falas de dois gestores a seguir:

em toda etapa do PDITS o conselho entrava na discussão, principalmente na seleção dos projetos; na aprovação final do PDITS – ele tinha que ser aprovado pelo conselho antes de ser aprovado pelo banco e pelo Ministério do Turismo; e eventuais discussões. Assim...o conselho, ele teve uma fase – os conselhos não foram perenes. Alguns conselhos até hoje funcionam. Mas teve conselho que depois assim, que começou o programa, a execução das obras e tal, o conselho morreu. Mas era mais esse nível de participação estratégica, assim, e também de demanda. Ou mesmo como fórum, durante a execução era um fórum também de demandas da comunidade: aquela obra está atrapalhando, está não sei o quê, está causando um dano ambiental, ou está causando um problema para a comunidade, ou então dos empreiteiros irem lá e se esclarecer, apresentar o projeto. Então, ele tinha várias, assim, funções ao longo do programa que foram bem interessantes. É um mecanismo realmente de participação que o BID quis manter.

Acontece o seguinte: Sabe o que eu via naquilo? Porque o seguinte: O que é um conselho? Ele reúne os representantes dos órgãos e das comunidades. São muitas pessoas. Aí você faz uma reunião. Vinte e tantas pessoas vão ao auditório. Parece uma audiência pública. Aí veio um estudo bem preparado, por profissionais competentes, porque era uma combinação de profissionais da nossa equipe, e nós éramos experientes naquilo que fazíamos, junto com consultorias muito boas. Então eram planos bem elaborados. Aí a reunião começava apresentando a proposta. Aí vamos debater a proposta. “Eu gostei” “É eu gostei também”. Então dificilmente alguém falava: “Não! Não gostei disso aqui”. Aí outra reunião. Aí passa um tempo... ah tem que fazer outra reunião... tem lá um calendário, coisa e tal. Você convoca a reunião. Aí o sujeito do SEBRAE já não é o mesmo que veio na outra reunião, manda outra pessoa. Aí o cara chega lá: bem eu sou

representante do SEBRAE nessa reunião do conselho. Aí vem outra pessoa com a mesma coisa. A pessoa que veio da Universidade Federal já não é a mesma pessoa que veio na primeira reunião... então vai lá e mostra: Está aqui o que foi feito. Beleza. Todo mundo acha uma maravilha, bate palma. O conselho era mais para sacramentar. Porque a pessoa que vai para participar do conselho, não está no dia a dia do trabalho. Ela chega lá, toma conhecimento daquilo, mas ela tem outra função no dia a dia dela. Ela vai ali naquele momento e tá bom. Era muito raro aparecer alguém reivindicando alguma coisa, ou protestando contra alguma coisa. Então o conselho não era assim uma coisa muito determinante. Eu não acho. Era uma coisa pra ouvir né? Se alguém dissesse assim: “Não é pra fazer isso”. Olha vem cá: Foi feita uma reunião, você foi chamado, você teve a oportunidade de interferir, e você não veio ou não falou nada.... Você não consegue mobilizar as pessoas o tempo todo na discussão. E tem mais esse problema: Você reúne uma vez, e na próxima vez não é mais a mesma pessoa que está lá representando.

Acerca dessa problemática merece destaque a análise realizada por Gilson Fernando Alves (2009), que propõe a avaliação da cidadania participativa no PRODETUR/NE II elegendo como estudo de caso o Conselho de Turismo do Polo Costa das Dunas, no Rio Grande do Norte, tido como um dos mais atuantes no contexto do Programa.

Conforme seu estudo, embora houvesse consenso entre os entrevistados de que o Conselho de Turismo constituía um espaço de diálogo importante, constatou-se a existência de diversos gargalos para que a participação da sociedade civil se realizasse de maneira plena, dentre os quais: o baixo capital social dos participantes (que consideraram ser importante a realização de investimentos em capacitação para os membros do conselho); a falta de logística que permitisse a ampla participação da população de todos os municípios do Polo (pois observou-se que a grande maioria dos participantes pertenciam à capital, ou seja, à cidade na qual se realizavam as reuniões); e a carência de canais adequados de acesso e divulgação das informações relativas ao Programa, o que oportunizaria maior conhecimento dos procedimentos e operações por parte dos membros do conselho.

Este capítulo tratou dos atores visíveis envolvidos, direta ou indiretamente, no processo de execução do PRODETUR/NE. Contudo, sabemos que um grupo particularmente importante de “atores invisíveis”, no caso as empresas de consultoria, empreenderam trabalho significativo junto aos estados, sobretudo durante o processo de elaboração de planos e projetos. Compreender a conjunção do trabalho realizado entre esse grupo de atores e o Estado constitui o objetivo do capítulo seguinte.

5. TERCEIRIZAÇÃO NA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO NO ÂMBITO DO PRODETUR/NE: A AÇÃO CONJUNTA DO ESTADO E DAS EMPRESAS DE CONSULTORIA

O percurso trilhado até este capítulo incluiu três pontos considerados basilares para a compreensão da análise que será apresentada a seguir.

Inicialmente buscou-se compreender as raízes históricas da terceirização como parte do processo de reestruturação produtiva, apreendendo de que maneira essa lógica alargou-se no setor público brasileiro, mormente a partir dos anos 1990, tendo na contratação das empresas de consultoria um de seus mecanismos mais comuns.

Posteriormente o foco recaiu sobre a evolução do turismo nas esferas nacional e regional, tentando-se assimilar o contexto histórico no qual essa atividade estabeleceu-se como pauta prioritária nas agendas governamentais permitindo o surgimento de um programa da magnitude do PRODETUR/NE. Nesse momento examinou-se, ainda, os principais componentes e fases daquele Programa, explorando-se seus desdobramentos mais marcantes para a região.

Em seguida investigou-se a *politics* do PRODETUR/NE partindo-se da identificação dos principais atores envolvidos e dos respectivos papéis por eles desempenhados durante a realização do Programa.

Neste capítulo, por seu turno, a preocupação central gira em torno da compreensão de como era desenvolvido o trabalho conjunto entre Estado e empresas de consultoria no contexto do PRODETUR/NE.

Para tanto, inicialmente, analisaremos as justificativas que embasaram a terceirização, por meio da contratação de empresas de consultoria, no âmbito do Programa. Em seguida nos voltaremos para o processo de elaboração dos planos, especificamente no que tange aos PDITS (Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável), perscrutando a ação conjunta do Estado e das empresas de consultoria contratadas durante seu processo de elaboração.

5.1. Mas por que terceirizar? Entre a realidade da incapacidade técnica e o argumento da especialização profissional

De acordo com debate realizado em capítulo anterior, viu-se que um dos principais argumentos que justificam a adoção da terceirização liga-se a duas engrenagens que parecem funcionar de maneira complementar: a focalização na

atividade-fim da empresa contratante e a especialização profissional da empresa contratada. Dessa forma, a defesa comum que embasa a utilização da terceirização apregoa que, ao repassar suas atividades-meio a uma empresa especializada na execução dessas atividades, a empresa contratante poderá focar na execução de suas atividades-fim, o que, ao menos teoricamente, garantiria maior qualidade nos produtos e serviços por ela ofertados, gerando economia graças à diminuição nos custos de produção.

Em decorrência deste argumento, a terceirização vem ganhando cada vez mais terreno tanto na esfera privada quanto na esfera pública.

Todavia, apesar do alargamento da utilização da terceirização, não há consenso estabelecido quanto à sua aplicação, pois ao passo em que há estudos que se colocam a seu favor, preconizando benefícios ligados ao aumento da competitividade das empresas no mercado, também há estudos que se posicionam contra a sua utilização, alertando para os perigos relacionados à precarização das condições de trabalho dos empregados terceirizados.

Especificamente em relação ao setor público, faz-se necessário lembrar que a administração pública possui regras e princípios próprios que a diferenciam do setor privado e, dessa forma, o argumento pautado exclusivamente na economia de gastos não é suficiente para embasar processos relacionados à terceirização.

Nesse sentido, como demonstrado anteriormente consoante discussão orientada por Flávio Freitas Faria (2001); Mônica Valente (2009) e Patrícia Silva (2011), para que a terceirização no setor público não exceda os limites lícitos, devem ser resguardadas certas diretrizes primordiais, tais como: a não terceirização de atividades fim do órgão da administração; a existência de cargos permanentes no quadro funcional dos órgãos ou entidades; a observância dos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público, da legalidade, da vedação à intermediação de mão de obra, da organização funcional da administração pública; e, finalmente, atenção no que concerne a não precarização do serviço público ao optar pelo critério de diminuição dos custos.

No caso específico desta pesquisa, constatou-se porém, durante a realização do trabalho de campo, que o principal motivo elencado para que os governos dos estados nordestinos se valessem do estatuto da terceirização durante o PRODETUR/NE não encontrava raízes na argumentação comumente utilizada para justificar a contratação de tais serviços (quais sejam a focalização na atividade fim e a diminuição de gastos

públicos). Em realidade, de acordo com as entrevistas realizadas, o motivo principal da contratação de empresas de consultoria estava intimamente associado à fragilidade dos quadros técnicos dos órgãos públicos, como veremos a seguir.

Para trilhar esse percurso argumentativo, tomemos como primeiro passo a estrutura institucional do PRODETUR/NE, representada na Figura 08, abaixo:

Fonte: BNB, (2005c, p.6)

De acordo com esse organograma, a estrutura institucional do PRODETUR/NE foi desenhada visando a integração de distintos níveis institucionais de execução e controle, incluindo também a participação social por meio dos conselhos de turismo dos polos. Os atores dos quatro níveis operacionais abordados na figura acima foram analisados no capítulo anterior, momento em que buscou-se compreender o papel desempenhado por cada um deles durante a execução do Programa.

No nível nacional destacava-se a atuação do Ministério do Turismo e é importante lembrar que tal ministério não existia como pasta independente durante o PRODETUR/NE I. Na época, a pasta do turismo integrava o Ministério do Esporte e Turismo, cujo papel, no Programa, estava ligado basicamente ao aporte de contrapartida da União, por meio de contratos de transferências voluntárias celebrados entre esse Ministério e os estados e municípios participantes.

Concomitante ao início dos trabalhos do PRODETUR/NE II surgiu o Ministério do Turismo, no ano de 2003, e sua participação foi então ampliada no contexto do

Programa: além de coordenar juntamente com o BNB a provisão de contrapartida local, o MTur também deveria: (a) se responsabilizar pela contratação de estudos de demanda regional e avaliação ambiental estratégica; (b) implantar um sistema para coletar dados sobre o turismo provenientes dos Estados; (c) prover assistência técnica ao BNB e aos estados quanto ao planejamento e desenvolvimento turístico; e (d) apoiar os estados na elaboração dos PDITS.

No nível regional tinha-se o BNB como principal executor do Programa junto ao BID, sendo responsável pelas atividades de coordenação, administração, acompanhamento e avaliação, atividades estas que se realizavam a partir da ECG – Equipe Central de Gestão (instituída na sede do BNB em Fortaleza), contando com o apoio das ED's – Equipes Descentralizadas, localizadas em agências estaduais do BNB.

Na esfera estadual a execução estava a cargo das Unidades Executoras Estaduais que, como discutido anteriormente, foram inicialmente instaladas nas Secretarias de Planejamento, durante a 1ª fase do Programa, e posteriormente, na 2ª fase, migraram para os OOT dos estados.

Enfim, no que concerne ao nível municipal, cada Prefeitura deveria designar um Coordenador de Programa para ser o elo de ligação entre o município e a UEE. Este coordenador deveria articular o processo de planejamento para o Polo de Turismo, bem como a execução dos componentes e atividades diretamente relacionados às competências municipais (BNB, 2005c, p.25).

A problemática com relação à capacidade técnica dos estados, como debatido anteriormente, começou já na 1ª fase do Programa, quando teve de ser feito um aditivo contratual que deu origem ao **Componente D – Estudos e Projetos**, permitindo-se desde então que fossem aplicados recursos financeiros provenientes do contrato de empréstimo com o BID para o financiamento de estudos e projetos de diversas naturezas. Além disso, como ressaltado anteriormente, desde a 1ª fase do PRODETUR/NE havia componentes dedicados ao fortalecimento institucional dos diversos órgãos ligados à execução do Programa, com ênfase nos órgãos estaduais num primeiro momento e, posteriormente, com ênfase nos órgãos municipais.

Apesar disso, os entraves relativos à constituição das equipes técnicas manifestaram-se já na formação das Unidades Executoras Estaduais dos diversos estados. Como discutido em capítulo anterior, o *Regulamento Operacional* previa que as UEE's fossem formadas por um núcleo central mínimo composto de quatro

profissionais (um especialista em projetos; um especialista administrativo-financeiro; um assistente jurídico e um coordenador geral estadual). Contudo, durante a realização do trabalho de campo, soubemos, por meio dos relatos, que enquanto havia UEE formada por 16 pessoas (caso da Bahia), também havia UEE formada por uma única pessoa (caso de Alagoas).

Os dois casos mais flagrantes de fragilidade técnica no que diz respeito à constituição de UEE's foram observados nos estados do Maranhão e Alagoas, como se pode depreender dos relatos a seguir:

Olha eu tinha um geógrafo trabalhando comigo. Então eu não tinha engenheiro. Nem assessoria jurídica, não tinha assessoria contábil pra fazer processo licitatório, eu não tinha nada. Então o que nós fizemos foram alguns termos de referência, de alguns projetos que estavam listados no nosso PDITS, isso trabalhado internamente com a própria assessoria financeira da secretaria [de Turismo] com recurso próprio, mas de contratações de projetos que nunca saíram. Então de obra, não houve nada. [...] Tinha que ter um engenheiro especialista, um advogado especialista, um técnico de contabilidade responsável por licitação. **Tinha um corpo técnico mínimo que nós tínhamos que ter. E nunca teve isso. Isso nunca aconteceu.** Especialista de projetos, de gestão de projetos, nunca teve essa estrutura. Então eu praticamente passei 2007 inteiro dentro de uma sala, que tinha duas mesas [grifos nossos].

No PRODETUR 1 tinha muita gente trabalhando. No PRODETUR 2, no começo tinha gente trabalhando, mas não era completo não. Tinha umas dez pessoas trabalhando. **Mas depois, quando foi agora pro estado, esses 8 últimos anos, só tinha eu: “UE eu”** - era o pessoal de Brasília que dizia (risos) [grifos nossos].

Conforme se pode observar nos trechos citados acima, as UEE dos estados do Maranhão e Alagoas enfrentaram graves crises em relação à composição de suas equipes técnicas. No Maranhão a UEE era composta por apenas dois técnicos – um coordenador geral e um diretor de projetos – e ficava situada na Secretaria de Turismo numa sala sem infraestrutura física mínima (de acordo com as entrevistas realizadas). Em Alagoas, na segunda fase a equipe da UEE era composta somente pela coordenadora geral (Simone Bentes).

Essa disparidade nas equipes técnicas dos estados também foi apontada por gestor de outro estado, para quem este aspecto seria mais uma das consequências da própria formatação do contrato estabelecido pelo BID:

A gente não tinha recurso pra bancar a própria UEE, mas nós tínhamos que ter uma UEE. Nós tínhamos que mostrar a necessidade,

e nós tínhamos outros estados que conseguiram com méritos próprios – e vale ressaltar que foram com méritos próprios. E por tamanho, era uma briga desigual. Então a partir daquela reunião eu percebi que a grande falha do PRODETUR, do mesmo jeito que ele abriu um horizonte muito sério pra discussão da necessidade do turismo a partir de políticas públicas estruturantes, ele também tinha no Brasil – e aí eu não sei se foi uma questão de tradução do próprio programa do BID – ele deixa uma lacuna muito grande, que era criar a igualdade de lutar pelo recurso dele. É porque se você observar no contrato, tem lá nas cláusulas do contrato diz o seguinte: é responsabilidade do estado, manter - é tipo uma contrapartida do estado – manter a UEE. E o que acontecia na prática era o seguinte: aquele estado que tinha mais condição, montava uma UEE grande. E aquele outro, não tinha tanto... usava-se do padrão mínimo que era o quê: você precisava ter o executivo, o técnico, e o financeiro. Você tinha uma equipe de cinco seis no máximo, nesses estados menores. Tinha a realidade de um estado de ter dois [técnicos]. Então assim: em cima disso a gente via que era um índice lá no contrato. O Banco se safava, ele dizia: “não, mas eu exigi, tá lá no contrato”. Mas o estado não atendeu, e ele não atendendo, isso se transformava numa bola de neve. Você não tinha como cobrar mais do que a gente podia atender. Então o quê é que a gente precisa discutir, é a maturidade desse contrato. Porque o que faltou foi maturidade de ver a realidade brasileira.

É interessante ressaltar que os três relatos citados sobre a precariedade das equipes técnicas são de estados que não foram beneficiados com o financiamento do Programa na 2ª fase, o que nos leva a refletir sobre o nível de atenção que, não só o PRODETUR/NE, mas as próprias políticas públicas de turismo recebem por parte de cada um dos governos dos estados nordestinos.

Embora haja uma conjuntura mais ampla a ser julgada, indubitavelmente, a atenção dada à preparação das equipes técnicas é um dos fatores que apontam para o nível de seriedade com a qual a pasta do turismo é tratada nos diferentes estados da região.

Enquanto, de um lado, técnicos dos três estados citados lutavam para conseguir apoio e mostrar a importância de se constituir um corpo técnico minimamente capacitado para lidar com o Programa, em outros estados as equipes técnicas da UEE eram amplas e, em alguns casos até, continham técnicos efetivos em sua formação, a exemplo dos estados da Bahia e Rio Grande do Norte.

No caso do Rio Grande do Norte, a equipe técnica contava com um interlocutor de cada um dos órgãos que executavam as obras (companhia de águas, departamento de estradas, etc) e a UEE possuía, em sua composição, técnicos concursados do estado que foram cooptados no início do Programa. Dessa forma, de acordo com Francisco Soares Júnior, o fato de a equipe ser constituída por

funcionários efetivos garantiu um grau muito pequeno de ingerência no Programa, o que levou a continuidade de grande parte da equipe, inclusive dele próprio, que permaneceu 16 anos como coordenador da UEE/RN no PRODETUR/NE.

No caso da Bahia, ocorreu algo muito similar, o coordenador da UEE, no início do Programa, buscou técnicos efetivos de outros órgãos para compor o núcleo da UEE e, além disso, este núcleo podia recorrer a qualquer órgão do estado para pedir apoio na execução do Programa, ação que foi garantida por meio de um decreto estadual. Dessa forma, na Bahia se conseguiu garantir a continuidade de grande parte da equipe e, inclusive, muitos membros da atual equipe do PRODETUR Nacional, naquele estado, já vinham trabalhando no PRODETUR/NE.

O exemplo desses estados leva a pensar na importância de se consolidar uma equipe técnica efetiva, pois as descontinuidades afetam severamente a memória institucional e, conseqüentemente, a execução do Programa. A continuidade do corpo técnico, dentre outras vantagens, garantiria a formação de um *know-how* perene e crescente, ajudando a manter a memória institucional e técnica dos órgãos de turismo.

Contudo, a descontinuidade das equipes técnicas foi um problema recorrentemente relatado durante as entrevistas com os técnicos e gestores dos OOT. De acordo com as entrevistas, a cada vez que a equipe técnica se rompe, há uma estagnação no fluxo de trabalho, pois os técnicos que já tinham conhecimento sobre os processos e trâmites relativos ao Programa, obviamente levam esse conhecimento consigo e, portanto, é preciso treinar novamente outras pessoas e este é, geralmente, um processo demorado.

Analisando a situação do PRODETUR/NE, primeiramente se faz pertinente relembrar que a maior parte dos estados nordestinos não contava com um órgão responsável pela pasta do turismo à época em que o Programa foi criado. O que havia, em realidade, eram empresas de turismo que se ocupavam das atividades de promoção e *marketing*. À medida que as secretarias de turismo iam sendo criadas em cada um dos estados, as UEE iam sendo alocadas em sua estrutura. Contudo, não houve concurso público para constituir o corpo técnico desses órgãos, o que havia era a contratação temporária de funcionários ou a realocação de funcionários de outros órgãos estatais.

Tomemos como exemplo o caso da Bahia: inicialmente o turismo estava vinculado à Secretaria de Cultura e Turismo, criada pela Lei n.º 6.812, de 18 de janeiro de 1995. Só no ano de 2006, pela Lei n.º 10.549, de 28 de dezembro, foi criada a

SETUR – Secretaria de Turismo. Em abril de 2015, ou seja, quase 10 anos após sua criação, constatamos durante o trabalho de campo que a Setur possuía 66 cargos, dos quais 3 eram ocupados por funcionários efetivos da própria secretaria, 6 eram ocupados por funcionários efetivos cedidos de outros órgãos estaduais, e 57 eram ocupados por funcionários contratados dentro do regime comumente conhecido como REDA (Regime Especial de Direito Administrativo), que nada mais seria que um tipo de contratação temporária.

Esse tipo de situação, que não está restrito apenas ao estado da Bahia, mas se estende aos demais estados da região, demonstra a fragilidade das equipes técnicas pertencentes à pasta do turismo que, de acordo com nosso trabalho de campo, mudavam constantemente e levavam a atrasos na execução do Programa.

Os principais motivos que constatamos em campo relacionados às perdas e frequentes mudanças na composição da equipe técnica dos OOT e que afetavam diretamente a composição das UEE, relacionavam-se principalmente à desvalorização dos técnicos e às constantes mudanças na administração pública (fosse no nível da secretaria ou no governo do estado).

Quanto à desvalorização dos técnicos, ela se traduz, sobretudo, na instabilidade profissional e nos baixos salários, consequências do próprio caráter da contratação temporária, como se pode apreender nos trechos de entrevistas concedidas à autora por diversos técnicos e gestores a seguir:

Hoje por lei, a secretaria pode ter técnicos advindos de outros órgãos, que podem ser lotados definitivamente aqui. A grande maioria dos técnicos ligados à área de turismo ou os poucos ainda existentes são da EMGERPI [Empresa de Gestão de Recursos do Piauí] . Mas não podemos ser lotados exclusivamente no quadro da SETUR, e também não compensa para nós em função dos salários. Está em voto para ainda ano que vem, fazer concurso no âmbito da secretaria: turismólogos, comunicadores, advogados, engenheiros, arquitetos, ambientalistas na área de Geografia... **mas isso inicialmente, um colega desse vai entrar com salário inferior ao de um agente administrativo da estrutura da extinta PIEMTUR.** Isso para nós, só compensaria se os técnicos concursados pudessem preencher os diversos cargos dentro do instituto. Se não fizer isso, não vai adiantar. **Porque as pessoas não vão ter condições de trabalhar, se doar mesmo dentro do trabalho, para ganhar uma merreca de mil e duzentos reais [grifos nossos].**

Era sempre difícil, porque os estados tinham que montar equipes que não tinham, as equipes tinham que ter - por incrível que pareça às vezes não tinha um computador - secretário, tinha que ter uma equipe técnica. **E aí todo estado tinha dificuldade de contratar pessoal:**

pessoal mal remunerado, dificuldade de contratação, e aí vem a solução de trabalhar com as consultorias. Nossa equipe do PRODETUR por exemplo era muito pequena. Nós tínhamos cinco técnicos. Eu era o coordenador geral, tinha o coordenador técnico, coordenador financeiro, coordenador de patrimônio... era uma equipe de 5 pessoas [grifos nossos].

Percebe-se, portanto, que as frequentes mudanças no quadro técnico constituíam mais uma consequência da instabilidade profissional gerada pela contratação temporária: por não possuírem vínculo efetivo com as instituições pelas quais eram contratados, muitos técnicos eram exonerados a cada mudança de governo, de secretário da pasta do turismo ou até mesmo do dirigente da UEE.

Esse tipo de problema levava ao enfraquecimento e desmotivação da equipe produzindo diversas implicações, pois, a cada rompimento na equipe da UEE, havia perda de *know how* e a necessidade de se treinar novos técnicos, o que demandava tempo e atrasava a execução do Programa, aspectos que podem ser apreendidos nas falas dos técnicos e gestores a seguir:

E eu só quero lhe dizer que o agravante é que você sente o impacto [das mudanças de governo] de forma pessoal. O impacto não é só institucional. Não é só organizacional. O impacto é nas pessoas que fazem parte do processo. Você chega um momento em que perde o estímulo. Por que a qualquer sinal de mudança, o turismo é uma das partes escolhidas pra sofrer com ela. Seja por ser extinto, seja por ser incorporado em outro lugar. Cada escolha dessa implica em se desfazer das pessoas que estão no processo. E você perde a memória. Você perde o conhecimento adquirido num curto ou num longo espaço. Tem pessoas que ficam 2 anos, 3 anos, tem pessoas que estão há 8 anos. E nesse momento de mudança, simplesmente pedem para elas se retirarem. E como você conta com essas pessoas? Aí você como um pesquisador da área, ou como um agente público envolvido com a área, precisa daquelas pessoas ali. Mas você já não tem mais. Porque a pessoa perdeu completamente a vontade que ela tinha de contribuir com o setor.

Quem chegava, algumas pessoas demoravam mais, outras menos. Mas sempre que trocava [de governo] esfriava tudo. Porque quem chegava queria entender. As licitações, não iria assinar nada sem saber, entender os processos, o que estava acontecendo pra poder andar. Eu acho muito ruim quando tem essa troca. Independentemente de ser na Secretaria ou no Governo, quando você troca – o Ministério [do Turismo] mesmo agora trocou –, e fica esperando quem é que vai sair, quem é que vai... mas a gente tem que esperar e ver se a pessoa vai continuar, ou se vai vir outro, só isso. Mesmo que nada aconteça, que continue todo mundo, já gera um desconforto. Eu sentia isso. Fora que assim: toda vez que trocava [de governo], ainda tinha: será que eu fico? Será que eu não fico? Sempre tinha alguma mudança. Isso gera uma desmotivação também.

E acho que atrapalhou sim o ritmo da equipe.

A gente saiu [da equipe da UEE] por um processo, não foi por um processo do PRODETUR, mas foi por um processo de gestão do estado. Na época o governador com quem trabalhávamos, ele foi cassado, e quando entrou toda a equipe [do novo governador], automaticamente o primeiro ato foi exonerar todos. Independente de saber ou não o histórico. O que foi muito ruim pra Paraíba, porque nós acabamos perdendo a memória do Programa.

O caminho argumentativo percorrido até aqui fornece indícios marcantes de que a justificativa basilar para a utilização de serviços de consultoria, durante a execução do PRODETUR/NE, encontrava suas raízes na fragilidade técnica das equipes dos OOT dos estados nordestinos. Ainda assim, citam-se abaixo falas emblemáticas de alguns gestores estaduais quando diretamente indagados acerca da utilização dos serviços de consultoria. Suas respostas corroboram com a teia argumentativa ora empreendida:

[A justificativa para a contratação de consultorias reside na] ausência de equipes técnicas eficientes no estado... eu digo equipes, porque você tem profissionais gabaritadíssimos no estado. Mas você tem aqui na Secretaria do Meio Ambiente, você tem numa estrutura do turismo, você tem em outros órgãos, no planejamento, então, isso não criou uma equipe coesa. Aliás no primeiro governo do Wellington Dias, há 12 anos atrás, o pensamento dele era centrar na secretaria de planejamento uma equipe de alto nível, para justamente trabalhar os planejamentos do estado. E o outro fator é esse da questão do dinheiro. Se ganha. Não sei quanto, mais alguém sai ganhando. Aliás o próprio Ministério do Turismo tem isso. Tem esses *lobbys* lá dentro do Ministério do Turismo que empurram de vez em quando pela garganta, equipe de consultoria para fazer alguns projetos. Agora essa coisa toda gerou no Brasil isso, esse lobismo mesmo crescente... Agora a outra ação também disso, são as ausências das próprias políticas públicas, que devem ser definidas. Por exemplo: desde 88, se você ver o regimento interno da PIEMTUR, e o regimento da Secretaria [de Turismo], falam na estruturação da política estadual de turismo. Eu mesmo sou hoje coordenador de monitoramento e avaliação da política estadual de turismo. Mas nós não temos essa política. Ela não existe.

[A justificativa para a contratação de consultorias reside na] falta de organização das pastas na composição da equipe técnica. Primeiro as pastas de turismo elas são organizadas normalmente pela Casa Civil. Quando um secretário chega para tomar posse, a estrutura do organograma já foi feita na Casa Civil [orientada] por essa ideia do senso comum do que é o turismo. E a pasta de turismo, embora não tenha um estudo exclusivo sobre isso, mas só pelas transformações que eu vi ela passar aqui no estado de Sergipe, elas são constituídas prevendo uma equipe de manutenção da secretaria - uma equipe administrativa - com assessoria de planejamento, assessoria de

comunicação, assessoria técnica – técnica menos. Mas departamento financeiro, departamento de pessoal. Aí essa assessoria técnica, ela não é prevista com profissionais que a atividade turística precisa. Aí colocam lá 2 ou 3 turismólogos e acham que isso forma uma assessoria técnica. Então não é estruturada. As pastas de turismo elas não são estruturadas com equipes multidisciplinares, assim por exemplo, como orienta o BID para uma UCP, formando uma assessoria técnica por exemplo com um economista, geógrafo, arquiteto, engenheiro, advogado, uma equipe multidisciplinar que pudesse responder por estudos mais variados. Estudos mais específicos. Quando você tem essa demanda de realizar os estudos, você não tem ali pessoas capazes de realizar, e o que é pior, muitas vezes você não tem pessoas capazes de orientar o termo de referência, e de criticar o termo de referência. Porque não significa dizer que os termos de referência do Ministério do Turismo, porque são do Ministério do Turismo, são os melhores não. Ele pode ter adequações, inclusive pra realidade dos estados, que é bem diferente. Fazer um plano em São Paulo é diferente de fazer um plano em Sergipe. Mas o termo de referência é o mesmo. O preço é o mesmo. Então, o estado não faz porque a concepção das equipes técnicas já é equivocada. Ele não tem uma equipe multidisciplinar. E depois porque não é interesse da gestão pública, muitas vezes, o planejamento. A cultura brasileira com essa ideia de eleição a cada 4 anos, a política nossa faz com que os chefes de estado e os seus secretários, tenham interesse por atividades de execução. E eles são o poder executivo, eles formam o poder executivo. Então o planejamento que deveria orientar essa execução, ele acaba sendo sufocado o tempo inteiro. Porque não dá tempo, de você usar um ano, por mais rápido que seja a elaboração de um PDITS, isso leva de 6 meses a 1 ano. Nenhum secretário tem interesse. Ele ouve um técnico de turismo comentando: “vamos construir aqui o planejamento dessa pasta pra executar daqui pra frente”. Ninguém tem interesse. Enquanto você está executando, isso não é prioridade, a equipe não é envolvida; tem que ter interesse de quem orienta o planejamento em construir as ferramentas. Então, eu, associao [a contratação de consultorias] à falta de uma equipe bem estruturada, e depois à falta de prioridade dos próprios gestores, que respondem pelas pastas.

 Olhe, a gente tem que reconhecer que a capacidade do estado do ponto de vista de produzir esses documentos, de ter gestão pública que funcione, é muito pobre. Então a gente... por exemplo: Escrever um termo de referência. Eu cheguei a mandar um técnico pra Brasília pra passar 15 dias fazendo um curso, pra escrever um termo de referência sobre determinado assunto. Ele voltou – funcionário do estado – ele voltou, passou dois meses e não escreveu. E eu tive que escrever sem ser especialista na área. Já imaginou? Então por que? Porque o estado está com os seus burocratas, com os seus tecnocratas, numa situação de salários muito baixos, os funcionários já desestimulados... os estados e as prefeituras pior ainda, não tem pessoal técnico pra fazer essas coisas não. Então se você não contrata engenheiros, arquitetos, sociólogos, geólogos, geógrafos, administradores, economistas pra produzir esses materiais, projetos, termos de referência, editais, não vai sair nada. Porque a capacidade é muito reduzida. Você encontra pouquíssimos casos pontuais de pessoas com capacidade. Pra se montar a primeira unidade executora do estado, a gente fez praticamente um concurso interno. A gente saiu chamando pessoas de cada órgão, de outras pastas, pessoas capazes pra formar

uma unidade executora. E essa unidade executora - pelo menos na minha época – eu tentei dar um modelo de gestão de projetos nela.

Diante de tudo o que foi demonstrado, pôde-se averiguar que, para além do argumento da delegação de determinada atividade a uma empresa especializada – o que permitiria, conforme justificativa utilizada comumente para defender a terceirização, aos OOT maior dedicação às suas atividades-fim e, supostamente, garantiria economia de custos ao Estado – prevaleceu, em realidade, o argumento da incapacidade/fragilidade técnica das instituições públicas.

Essa não é, contudo, uma realidade ligada apenas aos órgãos de turismo dos estados nordestinos e muito menos circunscrita ao contexto do PRODETUR/NE. Conforme estudo realizado pelo IBGE (2015, p. 28), em 2015 foram empregadas 9,8 milhões de pessoas por contratação intermediária, o que representa 18,9% do total de empregados no Brasil. O mesmo estudo constatou ainda que o processo de contratação por intermediário é mais frequente nas Regiões Nordeste e Norte (22,7% e 22,4%, respectivamente) e na Região Sul atinge a menor estimativa do País (16,6%).

Nessa direção, faz-se necessário sublinhar que a utilização da terceirização, não só na esfera privada, mas também cada vez mais na esfera pública, encontra-se intimamente atrelado, como discutido em capítulo anterior, à incorporação de estratégias neoliberais pelo Estado brasileiro.

Especificamente no que tange à Administração Pública, os discursos das reformas colocadas em marcha, sobretudo a partir dos anos 1990, passaram a associar o enxugamento da máquina estatal à “eficiência gerencial”, alegando que o “inchaço” no funcionalismo público seria responsável por onerar o Estado com gastos excessivos de pessoal.

Contudo, na contramão desse tipo de argumento, há estudos que contestam o alegado superdimensionamento da força de trabalho no serviço público, como é o caso do trabalho desenvolvido por Marcelo Viana Estevão de Moraes, Tiago Falcão Silva e Patricia Vieira da Costa (2008).

Consoante os referidos autores, aspectos como o aumento da população, o crescimento econômico e a complexificação das relações sociais ampliam a demanda por serviços públicos em maior quantidade e com mais qualidade. Desse modo, para responder a essas demandas, o Estado precisa contar não apenas com o

dimensionamento adequado da força de trabalho, mas igualmente com a qualificação dessa força de trabalho, o que levaria à construção de um Estado “inteligente”.

Em artigo publicado no jornal *O Globo*, em janeiro de 2009¹²⁴, Eneuton Pessoa, Fernando Mattos e Marcelo Britto – todos pesquisadores do IPEA – questionaram o dito “inchaço” do serviço público no Brasil. Com base em dados do IBGE na época, os pesquisadores verificaram que o serviço público representava apenas 12% do total de pessoas ocupadas no mercado de trabalho brasileiro. Ainda consoante os autores supracitados, no intervalo de 2000 a 2009, o emprego público no Brasil cresceu apenas na mesma proporção da população residente e não demonstrou excessos quando comparado com outros países:

Nos países da Europa Ocidental, conhecidos pela qualidade e amplitude dos serviços públicos que oferecem às suas populações, o emprego público equivale a pelo menos 25% do total de ocupados. Há casos extremos, como os países escandinavos, em que cerca de 1 em cada 3 pessoas que trabalham o fazem no setor público. Na França, essa proporção chega próximo de 28%. Nos EUA, a parcela do emprego público é de cerca de 15%. Mesmo na América Latina há exemplos de países cujo peso do emprego público é maior do que no Brasil, como o Uruguai (15%), Costa Rica (14%), México (14%), Panamá (15%) e até mesmo o Paraguai (13%). No caso da Argentina, podemos fazer uma comparação interessante: lá, há cerca de 12,6 funcionários públicos para cada grupo de mil habitantes; no Brasil, apenas cerca de 7,4 para cada mil habitantes¹⁴.

Em outro estudo publicado no mesmo ano, Ronaldo Coutinho Garcia, também pesquisador do IPEA, questionou o discurso do “Estado Mínimo”, demonstrando que, de fato, muitos países adotaram medidas de cortes no quadro de pessoal da administração pública até o final dos anos 1990, passando a adotar medida contrária a partir dos anos 2000, quando se observou a recomposição do corpo de funcionários, a exemplo do Reino Unido, tido como um dos pioneiros da “ofensiva minimalista”, cujo contingente de funcionários em 2008 era superior ao que existia dez anos antes. (GARCIA, 2008, p. 16).

Nesse sentido, Roberto Passos Nogueira (2005), publicou dados comparativos relativos à recomposição do quadro de funcionários públicos de seis países a partir dos anos 2000 (Quadro 15). Os dados revelam que, de fato, ocorreu movimento de recomposição no quadro de funcionários públicos dos E.U.A, Canadá, Austrália, Reino

¹²⁴ “O emprego público não é excessivo no Brasil”, artigo de Eneuton Pessoa, Fernando Mattos e Marcelo Britto publicado na edição de 18/01/2009 do jornal *O Globo*.

Unido e França a partir de 2001, movimento seguido pelo Brasil a partir de 2003:

Quadro 15 – Evolução do número de servidores civis em países selecionados (1994-2004)

País/Ano	1994	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004
EUA	2.971.600	2.847.400	2.789.500	2.708.100	2.710.000	2.715.500	2.725.900	N.D.
Canadá	224.640	201.009	179.831	141.253	149.339	157.510	163.314	165.976
Austrália	N.D.	143.264	121.062	113.704	119.495	123.368	131.720	131.522
Reino Unido	494.140	458.660	430.460	445.980	453.770	462.940	490.190	503.550
França	N.D.	2.402.456	2.440.498	2.472.840	2.491.100	N.D.	N.D.	N.D.
Brasil	N.D.	694.221	659.314	636.711	632.084	632.769	639.425	644.563

Fonte: (NOGUEIRA, 2005, p. 2) Obs: Os dados referem-se ao estoque de servidores civis da esfera central ou federal do Estado, abrangendo os poderes executivos, legislativo e judiciário

Apesar desses dados apontarem para uma tendência que vem ocorrendo em diversos países (e países desenvolvidos, diga-se de passagem), o discurso do inchaço do serviço público constitui realidade atualíssima no Brasil e seus propagadores alegam que a explosão do funcionalismo público é um dos entraves que impedem o investimento de recursos em áreas que trariam maior desenvolvimento ao país¹²⁵. Esse discurso, importa sublinhar, voltou a ganhar força principalmente a partir do início dos anos 2000, momento em que o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva passa a exercer seu primeiro mandato e adota política de recomposição do quadro de servidores públicos no Brasil.

Todavia, contradizendo o discurso do inchaço da máquina pública no período Lula, há dados de que em novembro de 2008 o Poder Executivo da União possuía 538.797 servidores civis na ativa, quantidade similar a existente em 1997 (531.725), mas substancialmente inferior aos 705.548 servidores que existiam em 1988. Dessa forma, embora a trajetória de redução desse quantitativo tenha se iniciado em 2003 (ver Gráfico 07, a seguir), foram necessários cinco anos após a quebra nessa trajetória para que se alcançasse um nível compatível ao de doze anos antes (MORAES; SILVA; COSTA, 2008, p. 5).

Além disso, o mesmo estudo constatou que não houve exagero no crescimento da quantidade de servidores em relação à evolução da População Economicamente Ativa (PEA) do Brasil ao longo do período analisado, pois desde o início do Governo Lula o crescimento da quantidade de servidores foi da ordem de 1,7% ao ano, ao passo que o crescimento da PEA foi da ordem de 1,8% ao ano. Conforme os autores,

¹²⁵ Exemplo desse tipo de discurso encontra-se no texto “Com quase 500 mil funcionários, estatais lideram inchaço da máquina na era Lula”, da autoria de Gustavo Patu, publicado em 24 de outubro de 2010 na Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2410201009.htm>. Acesso em julho de 2017.

os números parecem ainda mais razoáveis quando se observa que a população continuou aumentando mesmo durante a trajetória de queda do quantitativo de servidores civis do Executivo Federal na ativa, iniciada no começo da década de 1990 e interrompida em 2003. (MORAES; SILVA; COSTA, 2008, p. 6–7).

Gráfico 07 – Evolução do quantitativo de servidores civis ativos do Poder Executivo Federal (1995-2008)

Fonte: (MORAES; SILVA; COSTA, 2008, p. 5)

Nesse sentido, Marcelo Viana Estevão de Moraes e autores (MORAES et al., 2010, p. 391) averiguaram que num período de dez anos, iniciado no final da década de 1990, ocorreu verdadeira diminuição da participação federal e estadual no emprego público (de 18% para 15% e de 44% para 35% - respectivamente), tendo ocorrido aumento apenas na esfera municipal, que elevou sua participação de 38% para 50%, devido principalmente aos serviços de ensino fundamental e infantil e serviços de saúde.

Ratificando esses dados, Eneuton Dornelas Pessoa Carvalho (2009, p. 374) assevera que, embora tenha ocorrido incremento de cerca de 2,8 milhões de novos empregados às instituições e órgãos estatais nas 3 esferas de governo, em menos de duas décadas (de 1992 a 2007), houve diminuição relativa na participação federal e estadual no emprego público, como se pode apreender no Quadro 16, a seguir.

Quadro 16 – Emprego público por esfera de governo no trabalho principal (1992-2007)

Esferas de Governo	Valores em milhares				
	1992	1995	1999	2002	2007
Federal	1.477	1.443	1.440	1.247	1.565
Estadual	3.362	3.442	3.154	3.265	3.502
Municipal	2.666	2.958	3.228	4.101	5.205
TOTAL	7.505	7.843	7.949	8.613	10.279

Fonte: PNAD/IBGE (1992-1999) e Pesquisa Emprego e Trabalho no Setor Público/ IPEA (2002-2007 apud Carvalho 2009, p.374).

Dados mais recentes confirmam tendência de crescimento no número de servidores públicos na esfera municipal. Conforme o “Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros¹²⁶” (IBGE, 2014): em 2014 o Brasil tinha 6,5 milhões de servidores públicos municipais, um número 66,7% maior do que em 2001, quando eram 3,9 milhões.

Com vistas a atualizar dados apresentados anteriormente sobre o quantitativo de servidores civis da União, elaborou-se o Gráfico 08 abaixo, onde são apresentados os dados relativos ao total de servidores civis da União, de 1991 a 2015:

Gráfico 08 – Quantitativo de Servidores Civis da União (por vínculo) 1991-2015

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em MPOG (2016, p. 65).

¹²⁶ Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2014/default.shtm>

De acordo com o Gráfico 07, pode-se observar tendência de crescimento no número de servidores civis ativos da União (linha azul) a partir do início dos anos 2000 (ratificando os dados apresentados nos estudos citados anteriormente). Contudo, longe da dita “explosão” no serviço público, observa-se que a recomposição de servidores iniciada nos anos 2000 se deu de forma gradual. Vejamos: a quantidade de servidores civis ativos da União no ano de 1988 era de 705.548 (MORAES; SILVA; COSTA, 2008, p. 5), e essa quantidade decresceu a partir de então alcançando o número mínimo de 530.662 servidores no ano de 2002. Só em 2003 se iniciou a recomposição no número de servidores civis ativos da União, que progrediu ano após ano até alcançar o número de 705.516 servidores em 2014, chegando finalmente a 716.521 servidores no ano de 2015, quando, pela primeira vez, se registrou número de servidores civis ativos da União maior que a quantidade existente no final da década de 1980.

Por seu turno, estudo desenvolvido por Ronaldo Coutinho Garcia (2008) apresenta dados acerca das despesas correntes da União no período de 1995 a 2006. De acordo com esses dados, as despesas relacionadas ao funcionamento das atividades governamentais diminuíram no período estudado¹²⁷, contrariando os discursos que associam o aumento dessas despesas à ineficiência do Estado. Para o autor,

Essas afirmações estabelecem uma relação direta, determinista, entre elevada participação das despesas correntes na despesa total e ineficiência. Se a decorrência desejável é aumentar a eficiência global do governo, o caminho proposto, cortar as despesas correntes, pode revelar-se enganoso e, no limite, bastante problemático, mesmo que se reconheça que tais despesas são realizadas sem que alcancem a eficiência possível. (GARCIA, 2008, p. 7).

Diante do exposto, torna-se questionável o “mito do inchaço do serviço público” no Brasil¹²⁸ e, nessa direção, poder-se-ia afirmar, inclusive, que o investimento na

¹²⁷ O autor verificou que, em realidade, foram outros os gastos responsáveis pelo aumento das despesas no período: “É inegável que os itens da despesa da União que aumentaram a participação relativa, de meados dos anos 1990 até 2006, foram: amortização da dívida (259,15%); juros e encargos da dívida (174,4%); e transferências a estados, Distrito Federal e municípios (134,9%). Todos os demais caíram, com destaque para pessoal e encargos, quase reduzidos à metade” (GARCIA, 2008, p. 13).

¹²⁸ Inclusive, em estudo recente de 2015, a OECD - *Organisation for Economic Cooperation and Development* (em português OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) confirmou que, em comparação com 34 de seus países membros, o Brasil está longe de ter um serviço público explosivo, quando se observa o total de funcionários públicos em relação ao total de trabalhadores do país. De acordo com dados desse estudo, enquanto Dinamarca e Noruega, por exemplo, possuem ambos 35% de funcionários públicos no universo total de trabalhadores, o Brasil possui apenas 12%. Fonte: *Government at a Glance*, OECD, 2015.

ampliação e qualificação do quadro de servidores públicos constitui condição *sine qua non* para o aumento da eficiência do Estado, gerando benefícios na qualidade dos serviços prestados a toda a população.

Conforme apontado por Eneuton Pessoa, Fernando Mattos e Marcelo Britto¹²⁹, a inegável dívida social existente no Brasil clama pelo aumento do contingente de servidores públicos para atender as demandas básicas da população (educação, saúde, segurança, etc.) e, dessa forma, os autores se indagam: “Será que é esse Estado que precisa ser reduzido?”.

Embora essa tese traga reflexões acerca da fragilidade técnica nos OOT dos estados nordestinos, sabe-se que esta é uma situação que se estende às demais áreas e órgãos da administração pública brasileira.

Como discutido acima, ainda que o serviço público tenha experimentado a recomposição de seu quadro de funcionários por mais de uma década, esses números não só não foram explosivos como também não deram conta de suprir a necessidade requerida de técnicos, tanto quantitativa quanto qualitativamente.

De acordo com os dados levantados nesta pesquisa, o que tem ocorrido, ao contrário, é o aumento cada vez maior da contratação de serviços através da incorporação da terceirização no setor público.

Neste cenário, a contratação de consultorias surge como uma das alternativas recorrentemente adotadas pelo Estado para dar conta de atividades “especializadas” que não podem ser executadas por seu corpo técnico. Além do argumento da especialização técnica, defende-se que a opção pela terceirização diminuiria o ônus na folha de pagamento do serviço público. De acordo com essa argumentação, portanto, o Estado se beneficiaria duplamente, pois garantiria que a execução do serviço contratado fosse realizada por empresa especializada e ainda de maneira econômica.

Porém, se num primeiro momento essa fórmula parece muito coerente e acertada, quando analisada mais de perto revelam-se pontos duvidosos nessa equação.

No caso da contratação de consultorias, Ana Paula de Oliveira Gomes (2007, p.

Disponível em:

<http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/4215081e.pdf?expires=1506007940&id=id&accname=quest&checksum=5B3CD5F843B2AFAC4A6616973B1FA07D> Acesso em julho de 2017.

¹²⁹ “O emprego público não é excessivo no Brasil”, artigo de Eneuton Pessoa, Fernando Mattos e Marcelo Britto publicado na edição de 18/01/2009 do jornal *O Globo*.

131–132) esclarece que, no âmbito do setor público, trata-se de um ajuste entre o Estado e as empresas contratadas, tendo por finalidade a execução de um serviço técnico-profissional especializado. Por conseguinte, a justificativa para a contratação de serviços de consultoria no setor público assenta na necessidade de execução de atividade que demande notória especialização e não possa ser razoavelmente desenvolvida pelo respectivo corpo técnico funcional.

Ainda consoante a autora supracitada, o consenso doutrinário, ao tratar de serviços técnicos profissionais especializados, aponta para aqueles serviços prestados por quem possui habilitação técnica e profissional, bem como aprofundamento acadêmico no tema. Dessa forma, torna-se imprópria a contratação de consultores quando o trabalho a ser desenvolvido não requer conhecimento específico sobre o assunto ou se refere a problemas cotidianos do órgão/entidade.

A autora destaca também que as consultorias devem ocorrer em caráter excepcional, e conclui categoricamente que “as consultorias permanentes, em caráter contínuo e habitual, na Administração pública, caracterizam-se como terceirização de mão-de-obra, uma substituição “disfarçada” de servidores ou empregados públicos, o que infringe a Constituição Federal/1988” (GOMES, 2007, p. 132).

Na direção do que constatamos durante a realização desta pesquisa, podemos afirmar que a contratação de consultorias por parte dos OOT dos estados nordestinos constitui estratégia sofisticada de terceirização visando suprir a fragilidade técnica existente nessas instituições públicas.

Ainda nessa perspectiva faz-se mister questionar os investimentos aplicados no fortalecimento institucional de diversos órgãos públicos durante as duas décadas de realização do PRODETUR/NE, pois durante a realização do trabalho de campo pudemos observar que a maioria dos funcionários que fizeram parte do Programa já não compunha mais as equipes técnicas dos órgãos de turismo. Esse, sem dúvida é um dos fatores problemáticos quanto à terceirização no serviço público, como apontado pelo dossiê “*Terceirização e Desenvolvimento: uma conta que não fecha*”:

Assim, comprovadamente, as terceirizações gastam mais que a contratação de servidores mediante concurso público, já que toda vez que um funcionário terceirizado já treinado é substituído - normalmente, nos contratos, as empresas podem substituir os trabalhadores no momento que quiserem -, a Administração Pública é obrigada a treinar um novo trabalhador. Neste período, a qualidade da prestação do serviço fica prejudicada e os recursos públicos são gastos em vão, já que estes trabalhadores não têm uma relação direta

com o serviço público. (SECRETARIA NACIONAL DE RELAÇÕES DE TRABALHO - CUT, 2014, p. 47).

Por fim, resta-nos questionar se, de fato, a elaboração dos PDITS constituiria uma atividade-meio dos OOT. Para tanto, faz-se pertinente relembrar que, conforme *Regulamento Operacional* do PRODETUR/NE II, os PDITS constituíam “instrumento técnico para planejamento, gerenciamento, coordenação e execução das decisões de investimento de longo prazo nos Polos de Turismo”. Ou seja, o PDITS seria o principal instrumento que nortearia as ações de planejamento e execução de todas as atividades que iriam se materializar no litoral nordestino a partir daquele Programa.

É importante considerar ainda que o PDITS não se restringiu a instrumento no contexto do PRODETUR/NE, ao contrário, continua sendo o principal documento relativo ao planejamento e execução também no âmbito do programa atualmente em voga e que abrange todos os estados brasileiros— o PRODETUR Nacional.

Ora, se o PRODETUR, desde o início dos anos 1990 foi elencado pela Política Nacional de Turismo como o modelo a ser seguido e se, sua estrutura funcional está alocada nos OOT e, considerando ainda, que é desses órgãos o dever de planejar e executar a respectiva política de turismo de cada um dos estados, acreditamos que a elaboração de um instrumento da importância do PDITS constitui uma atividade-fim e não uma atividade-meio dos OOT.

Destarte, na direção proposta por Carolina Todesco (2013, p.170), defendemos que “a elaboração, implementação, acompanhamento, fiscalização e avaliação de uma política pública de turismo são atividades finalísticas dos órgãos públicos responsáveis pela pasta do turismo” e, portanto, a terceirização de quaisquer dessas competências seria inapropriada e iria de encontro à legislação vigente na época.

Ainda assim, tem-se presenciado a ampliação dos serviços de consultoria no serviço público no que tange a elaboração de planos e projetos relacionados à pasta do turismo.

Porém, embora as empresas de consultoria venham ganhando cada vez mais espaço e tenham desempenhado, especificamente no cenário do PRODETUR/NE, função tão importante como a elaboração dos PDITS, é importante salientar que as mesmas não aparecem no cronograma da estrutura institucional do Programa (Figura 08, anteriormente). Isso porque as consultorias fazem parte do grupo dos chamados “atores invisíveis” que assim são chamados justamente por sua posição de

distanciamento em relação às cobranças exercidas pelos grupos de pressão.

Contudo, embora não figurem no organograma institucional e possam passar praticamente despercebidas quando se analisa a documentação oficial relativa ao Programa, fato é que essas empresas desempenharam função muito importante para que sua ação seja desconsiderada. Nesse sentido, a seguir buscou-se analisar de que maneira se deu o trabalho conjunto do Estado e dessas empresas de consultoria na elaboração dos planos de turismo no domínio do PRODETUR/NE.

5.2. Planos públicos e consultorias privadas: a ação conjunta do Estado e das empresas de consultoria na terceirização da política pública de turismo

Por todo o debate realizado até este ponto, viu-se que o quadro de fragilidade técnica que alinha precariedade de vínculos trabalhistas, baixos salários e falta de vontade política para capacitação nos OOT compõe o contexto no qual as consultorias surgem como recorrente alternativa para a realização do trabalho de elaboração dos planos de turismo – PDITS.

Compreendemos que, ao reconhecer a fragilidade técnica dos estados nordestinos durante a execução do PRODETUR/NE I e incorporar as consultorias como opção viável para cumprir tarefa tão primordial quanto a elaboração dos PDITS no PRODETUR/NE II, o BID em ação legitimada pelo Estado ajudou a promover a institucionalização da terceirização no âmbito da política pública de turismo no Nordeste do Brasil.

Fato interessante decorrente dessa institucionalização é a aparição da palavra “consultoria” nas *Propostas de Empréstimo*: enquanto na proposta da 1ª fase essa palavra aparece 5 vezes, na 2ª fase a mesma aparece 40 vezes. O que se quer dizer com isso é que na 1ª fase do Programa há indícios de que os serviços de consultoria eram utilizados de forma mais parcimoniosa e estavam ligados a atividades pontuais e que exigiam, como recomendado pela legislação vigente, comprovada *expertise* para sua realização, como serviços relacionados à execução de obras de engenharia, por exemplo.

Feita a opção pelas consultorias, inicialmente contrataram-se duas empresas, por meio de processo licitatório, para executar a elaboração de três PDITS a partir dos quais seria produzido o termo de referência que serviria de base à produção dos demais planos, trabalho realizado em parceria com equipes do BID e do BNB.

Esse processo foi chamado de “Mostra Representativa”, e os três polos escolhidos para serem os “pilotos” foram o Polo Costa do Descobrimento (BA), elaborado pela Ruschmann Consultores, e os polos Costa das Dunas (RN) e Costa dos Coqueirais (SE), elaborados pela Technum Consultoria.

Conforme entrevista realizada com consultora da Technum Consultoria, este processo de elaboração dos PDITS piloto foi bastante “penoso” e complicado, pois as duas consultorias contratadas (Technum e Ruschmann) tinham de elaborar os PDITS sem um termo de referência prévio e submetê-lo a uma terceira empresa de consultoria contratada pelo BID. Essa consultoria, por sua vez, julgava o trabalho da Technum e da Ruschmann e ia adequando os PDITS e elaborando o termo de referência que serviria de norte para a elaboração dos PDITS dos demais polos.

De acordo com a entrevistada supramencionada, a elaboração do termo de referência foi um trabalho feito “a quinhentas mãos”, o que dificultou em vários aspectos a criação dos primeiros PDITS, que tiveram de ser refeitos várias vezes até se chegar ao produto final. Esse relato foi corroborado por outra consultora, também da Technum Consultoria, segundo a qual o PDITS de Sergipe, um dos pilotos que serviram de referência à elaboração do TR, foi refeito oito vezes e ao final parecia um “verdadeiro Frankenstein”.

O Termo de Referência (TR) pode ser definido como o documento no qual uma instituição contratante especifica as medidas e exigências pelas quais um serviço deve ser prestado ou um produto deve ser entregue por determinada empresa contratada. O TR costuma preceder a assinatura do contrato entre contratante e contratado e tem como principal objetivo informar aos potenciais contratados sobre as discriminações do serviço ou produto, tornando-se parte integrante do contrato quando este é celebrado¹³⁰.

Ou seja, o próprio Termo de Referência, documento norteador do trabalho de elaboração dos PDITS, também foi elaborado por meio do trabalho de empresas de consultoria, confirmando mais uma vez a fragilidade técnica dos órgãos públicos que, neste caso, não foram capazes nem mesmo de elaborar o documento-base relacionado à caracterização do serviço a ser contratado.

Apesar de terem participado do processo de elaboração do TR através do trabalho da Mostra Representativa, as próprias consultorias se mostraram insatisfeitas

¹³⁰ Termo de Referência – Orientações para a redação. ITCG - Paraná. Disponível em: http://www.itcg.pr.gov.br/arquivos/File/Estrutura_TR_01112007.pdf

com o resultado final do documento, apresentando diversas críticas quanto às exigências nele estabelecidas. Consoante as entrevistas realizadas, o TR foi qualificado como confuso, repetitivo e pouco claro em seu conteúdo, o que levava a excessivos ajustes nos PDITS e, conseqüentemente, à extrapolação do prazo inicial previsto para sua elaboração. Além disso, o TR exigia das consultorias uma série de levantamentos de dados que não existiam ou que, quando existiam, não estavam atualizados, publicados ou sistematizados por nenhuma instituição pública.

Especificamente em relação à sistematização dos dados pelos estados, pudemos constatar durante o trabalho de campo que essa tarefa frequentemente parece não ser considerada como algo importante pelas instituições públicas, especificamente tomando-se como exemplo os OOT dos estados nordestinos. Isso porque, em praticamente todos os estados tivemos imensa dificuldade para ter acesso a dados públicos, como os valores pagos por cada PDITS no âmbito do PRODETUR/NE, a quantidade de funcionários e o orçamento dos OOT, as Estratégias de Desenvolvimento Turístico que compunham parte do processo de planejamento no PRODETUR/NE I, assim como os próprios PDITS. Até mesmo os diplomas legais relativos às mudanças institucionais da pasta do turismo nos foram negados em algumas ocasiões, ou porque esses documentos se encontravam inacessíveis no “arquivo morto” ou porque os próprios técnicos do OOT não tinham conhecimento acerca dessa documentação.

Estas questões se refletem na entrevista concedida por consultor da FGV:

Porque assim, quando chegava lá, eles [BID e BNB] faziam um termo de referência – que eu decorei ele, o guia de documentação-fim – confuso, cheio de repetições, cheio de exigências e de informações que simplesmente não existiam. E aí, a postura do BID e do Banco do Nordeste é “vamos levar ao limite para ver até onde as pessoas conseguem entregar o que nós queremos”, e fizeram isso com todas as empresas de consultoria nos diversos estados. Eles fizeram um PDITS que era uma lista de Papai Noel: “Papai Noel, eu quero isso, isso e isso”. “Olha, meu filho, não dá”. **O termo de referência, do ponto de vista conceitual, era extremamente ambicioso; do ponto de vista de solicitação de informação, eles pareciam querer que as empresas de consultoria resolvessem todos os problemas de informação do Estado em diversos âmbitos e áreas de conhecimento;** o texto era cheio de idas e vindas, era extremamente repetitivo e pouco claro; e a minha maior crítica acho que vai para o ponto de vista conceitual: se por um lado ele era extremamente ambicioso em termos de conteúdo, de forma e de desenvolvimento desse plano, ele jogou a barra bem lá em cima: “Olha, lá no mundo inteiro, quando a gente pensa num processo de planejamento

estratégico participativo extremamente sofisticado, nós gostaríamos que fosse assim. Façam isso”. Olha, você me desculpa, cara, você tá no Nordeste do Brasil, você tá falando de Alagoas, de Piauí, de Maranhão; esquece! Não havia, sabe, foram solicitações tanto em termos de detalhes do conteúdo como em quantidade do conteúdo, como em sofisticação das perguntas e dos objetivos que deveriam ser atendidos pelo plano; foi um nível de sofisticação que não existia no Brasil (grifos nossos).

Na mesma direção corroborou a consultora entrevistada da Ruschmann Consultores, uma das mais antigas consultorias em planejamento do turismo no Brasil:

Sempre eles [BNB e MTur] perguntavam a opinião da equipe sobre o termo de referência. Nós tínhamos que seguir o termo de referência. Agora, ele era o mais bagunçado que você podia imaginar. Era de trás para a frente, de frente para atrás, uma coisa não casava com a outra, não casava! Então nós tentávamos, já no plano de trabalho que a gente fazia de acordo, a gente já arrumava esse termo de referência, dentro da melhor forma para a gente poder fazer o trabalho. Porque se a gente ficasse no termo de referência seco, do jeito que ele vinha, não ia dar para trabalhar. Tanto que no trabalho a gente fazia uns ajustes e já dizia que se fez um ajuste nesse sentido para se manter a coerência do documento. E era isso que sustentava. Em determinado estado nós não tínhamos dados anteriores, mas a secretaria tinha. Mas tudo sempre muito furado, tudo sempre muito, sabe, tabela banguela, que não batia, que não tinha sido feita, que não tinha o dado, a gente tinha que fazer mágica, mas não podíamos inventar nunca [os dados].

As consultoras entrevistadas da Technum Consultoria também corroboraram as críticas ao Termo de Referência:

Ele [Termo de Referência] era muito acadêmico, sabe? Muito teórico e amarrado. Dificultava muito. Porque os prazos, o valor, tudo não era muito compatível com a qualidade dos dados, com o que estavam solicitando. Então, o resultado nem sempre saía de forma satisfatória.

É um excesso de zelo que, às vezes, ele não olha nem o conteúdo normativo. O termo de referência disse que você tinha que levantar esse dado, mas esse dado não existe. Mas você tem que levantar. Mas não adianta eu levantar. Não tem. Aí você tem que criar ou então levanta o dado. A metodologia que eu levantava só vai servir pra aquele papel, ela não serve mais pra nada. A gente tenta e é penalizado quando seu trabalho não é aprovado e volta. São coisas que às vezes dão dó, porque o Governo está jogando dinheiro fora e cada vez fica mais caro, ele tem que pagar mais, porque exige mais coisas, coisa que não tem às vezes.

As insatisfações quanto à “rigidez” do TR manifestadas nos trechos de

entrevistas citados, na verdade, são apenas parte da crítica maior quanto à suposta severidade das regras impostas pelo BID, que transpareceu nas falas de muitos dos entrevistados (conforme debatido anteriormente), desde o dirigente do BNB, até os gestores e técnicos dos OOT, chegando às consultorias.

Como também discutido, enquanto na 1ª fase do Programa as regras eram mais flexíveis, o que permitiu a ampla participação dos estados da região Nordeste e deixou um verdadeiro arsenal de obras de infraestrutura (mas também de passivos ambientais), na 2ª fase as regras estabelecidas eram mais numerosas e rigorosas e começavam com a elaboração e aprovação do PDITS, instrumento indispensável para que os estados pudessem firmar o contrato de sub-empréstimo com o banco.

Acerca das mudanças ocorridas no processo de planejamento, lembremos que o PRODETUR/NE I exigia que cada um dos estados apresentasse sua *Estratégia de Desenvolvimento Turístico*, documento base que expunha as ações, limitações e tendências do turismo em cada estado, compondo ferramenta importante do processo de planejamento da 1ª fase do Programa. A título de exemplo, observe-se o caso do estado do Piauí, cuja *Estratégia de Desenvolvimento Turístico* do PRODETUR/NE I, assinada pela SEPLAN – Secretaria do Planejamento, na edição atualizada de março de 1997, possuía 47 páginas (incluindo os anexos) e trazia em seu conteúdo breves definições acerca dos objetivos do PRODETUR/NE, os possíveis impactos ambientais, o suporte institucional do Programa, as ações que seriam realizadas e dados gerais relacionados ao financiamento. Diferentemente disso, o PDITS do Polo Costa do Delta, assinado pela Ruschmann Consultores para o estado do Piauí, possuía cerca de 780 páginas e trazia em seu conteúdo uma avaliação detalhada do PRODETUR/NE I, o diagnóstico da área de planejamento no PRODETUR/NE II, um Plano de Ação, além de dezenas de tabelas, quadros prospectivos, fotos e mapas.

A elaboração do PDITS previa uma série de passos que se iniciavam após a contratação das consultorias pelos estados. A partir daí as consultorias elaboravam cada um dos itens previstos no TR e submetiam esses produtos à validação do Conselho do Polo e à avaliação por parte das equipes técnicas dos estados, e por parte do BNB e do MTur. A Figura 09, a seguir, apresenta as fases previstas na elaboração dos PDITS/PRODETUR/NE II e os respectivos responsáveis por cada uma.

Durante esse processo havia a interação entre os diversos atores que compunham o organograma do Programa, contudo, o contato das consultorias se dava de forma mais direta com as equipes das UEE dos estados e, em menor frequência, com a equipe do BNB e do MTur.

Figura 09 – Etapas de elaboração do PDITS

Fonte: Elaboração própria com base em BID (2002, p. 27).

As empresas contratadas para a elaboração dos PDITS, de acordo com cada um dos Polos, estão listadas no Quadro 17 e informações gerais acerca do perfil de cada uma delas encontram-se no Quadro 18. É importante destacar que todas foram contratadas por processo licitatório de tomada de preço e melhor técnica, com exceção da FGV, que foi contratada por dispensa de licitação em caráter de notório saber.

Como se pode observar no Quadro 18, apenas uma das empresas contratadas localizava-se no Nordeste – a Log Consultoria – sediada em Maceió, responsável por elaborar o PDITS do Polo Costa dos Corais. Outra informação importante refere-se a área de atuação principal dessas empresas: apenas a Ruschmann Consultores possuía o turismo como sua especialidade principal.

Outro fato marcante concerne ao surgimento dessas empresas: excetuando-se a FGV, surgida na década de 1940, todas as outras empresas surgiram nos anos 1990, na década em que ocorreu a ampliação do contexto da terceirização no setor público. Interessa ressaltar ainda que, conforme Carolina Todesco (2013, p. 175), muitas empresas de consultoria surgidas nessa década foram criadas em função das demandas dos órgãos oficiais de turismo que passaram a se estruturar nos estados brasileiros.

Quadro 17 – PRODETUR/NE II - Empresas de Consultoria responsáveis pela elaboração dos PDITS em cada estado.

	ESTADO	PDITS	CONSULTORIA
Estados Financiados	BAHIA	Polo Chapada Diamantina	FGV
		Polo Costa do Descobrimento	Ruschmann Consultores
		Polo Litoral Sul	FGV
		Polo Salvador e Entorno	FGV
		Polo Costa das Baleias	FGV
	RIO GRANDE DO NORTE	Polo Costa das Dunas	Technum Consultoria LTDA
	PERNAMBUCO	Polo Costa dos Arrecifes	TC/BR S/A
	CEARÁ	Polo Costa do Sol	Ruschmann Consultores
	PIAUÍ	Polo Costa do Delta	Ruschmann Consultores
Estados ñ Financiados	MINAS GERAIS	Polo Vale do Jequitinhonha	Fundação João Pinheiros
	ESPÍRITO SANTO	Polo Capixaba do Verde e das Águas	Technum Consultoria LTDA
	SERGIPE	Polo Costa dos Coqueirais	Technum Consultoria LTDA
	MARANHÃO	Polo São Luís e Entorno	FGV
	PARAÍBA	Polo Costa das Piscinas	TC/BR S/A
	ALAGOAS	Polo Costa dos Corais	LOG Negócios e Consultoria

Organização: Macêdo, M.B. Fonte: BNB (www.bnb.gov.br).

Quadro 18 – Informações Gerais das Empresas de Consultoria contratadas para elaboração dos PDITS no âmbito do PRODETUR/NE II

Empresa de Consultoria	Ano de Criação	Sede e Filiais	Área Principal de Atuação
Fundação Getúlio Vargas	1944	Rio de Janeiro São Paulo Brasília	Administração de Empresas e Administração Pública
Log Estratégia Desenvolvimento e Gestão (*)	1991	Maceió	Consultoria Empresarial e Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira
TC/BR Tecnologia e Consultoria Brasileira S/A (*)(**)	1995	Brasília	Estudos e Projetos na Área de Transporte
Ruschmann Consultores de Turismo S/C Ltda	1996	São Paulo	Estudos e Planos em Turismo
Technum Consultoria	1999	Brasília	Estudos e Projetos em Arquitetura/Urbanismo

Fonte: Todesco (2013, p.177) e BNB (www.bnb.gov.br). (*) Não foi possível estabelecer contato com essas empresas (**) Em 2012 passou a se chamar ITEC INFRA TECH ENGENHARIA E CONSULTORIA S/A

De acordo com o *Regulamento Operacional* do PRODETUR/NE II as empresas de consultoria trabalhariam em parceria com a equipe técnica das UEE dos estados no processo de elaboração dos PDITS. As maiores críticas e problemas indicados pelas consultorias em relação à composição das equipes dos OOT refletem, de alguma forma, as entrevistas já citadas dos técnicos e gestores públicos e apontam mais uma vez para a fragilidade técnica.

Conforme entrevista com profissional técnico da FGV, na Bahia, por exemplo, o diálogo da consultoria se realizava com uma equipe multidisciplinar, enquanto no Maranhão não havia equipe estabelecida e eles tinham que fazer todo o trabalho com o então Coordenador da UEE, contando, no máximo, com o apoio de mais um técnico do estado.

Já a consultora da Ruschmann Consultores, citou casos em que sua equipe chegou em certo estado e convidou a equipe técnica da UEE para realizar um trabalho de diagnóstico numa cidade do litoral, recebendo como resposta que o OOT não contava com equipe técnica qualificada e disponível para realizar esse tipo de atividade.

Dois trechos de entrevistas concedidas pelas consultoras da Technum são bastante representativos quanto à fragilidade técnica das equipes dos estados e municípios apontada pelas consultorias:

No começo, não tinha nenhuma [equipe técnica]. Depois, eles agregaram. Tinha o coordenador, que orientava a gente, e a equipe técnica ficava meio distante quando conversava com a gente. Depois, contrataram uma equipe que não tinha especialização nenhuma, então foi essa que a gente tentou treinar, levar pra campo, mostrar o que se fazia. Mas era uma equipe que não era feita de especialistas, você não tinha especialidade nenhuma. Não vou dizer que era cabide de emprego, mas não sei como aquelas pessoas chegavam lá. Não tinham a mínima visão do que era turismo, mas eram pessoas boas, dispostas. Mas esse pessoal local dos estados que eu participei não tinha a mínima visão do turismo, uma equipe técnica formada por especialização nenhuma. Hoje em dia, isso está mudando um pouco o perfil.

O planejamento que eles queriam impor era de uma forma que, no Brasil, a região não estava ainda preparada. Então, o tiro meio que acabou saindo pela culatra. Nesse sentido, acho que o PRODETUR I, talvez, tenha tido mais resultado, porque foi uma coisa mais *light*, mais pra nossa realidade do que o PRODETUR II, talvez. Porque as exigências eram tantas, que eles não conseguiam cumprir. Os municípios não conseguem fazer projeto, então eles perdem o recurso, porque não tem projeto. Então, muitos deles não têm condições de conseguir por conta das exigências ou os municípios não têm pessoal preparado pra elaborar e pra contratar também os projetos. Sai cada coisa absurda, aqui. Então, não dá pra ser uma coisa muito rígida pra nossa realidade. Precisa tempo pra formação no Brasil inteiro. **Eu trabalhava muito no Nordeste, então a gente se queixava muito de falta de dados, aí fizemos uma audiência no Rio Grande do Sul pra fazer o plano de desenvolvimento do litoral Norte do Estado. “Vai ser diferente!” Que nada, mesma coisa, não tem nada. O pessoal é despreparado, foi do mesmo jeito. Não estou no Sul, estou no Brasil.**

Dada a reconhecida fragilidade técnica dos OOT, a elaboração dos PDITS e de tantos outros trabalhos que exigiam a criação de projetos, diagnósticos ambientais, estudos de planejamento estratégico e, por vezes, até mesmo a preparação de termos de referência, eram completamente delegados a empresas de consultoria, pois as equipes técnicas que deveriam cumprir tais tarefas, não possuíam preparação para tal. Importa sublinhar, nesse contexto, que eram essas mesmas equipes técnicas, descritas como sem qualificação, que realizavam o trabalho de julgar e aprovar os PDITS no nível estadual, o que revela um outro nível de contradição desse processo.

Nas escalas regional e federal a avaliação do PDITS se realizava por meio do BNB e do MTur, respectivamente. Em relação à atuação do BNB, as consultorias não apresentaram críticas, contudo, as críticas ao MTur foram bastante contundentes. As principais críticas se referiam à morosidade do órgão para julgar os produtos e também às mudanças que ocorreram em 2007, quando a equipe de Marta Suplicy assumiu o Ministério, gerando certa descontinuidade na execução do Programa.

Todos os técnicos entrevistados das empresas de consultoria admitiram que foi necessário pedir aditivo de tempo durante a elaboração dos PDITS e, assim, planos que deveriam ficar prontos em no máximo oito meses chegavam a demorar até três anos. Os técnicos atribuíram esse atraso, principalmente, à falta de pessoal no MTur para avaliar os produtos e também alegaram a extrema rigidez das regras estabelecidas pelo BID.

É necessário sublinhar que os recorrentes atrasos na elaboração dos planos, influenciavam diretamente a execução do Programa, começando com o atraso gerado na subcontratação dos empréstimos por parte dos estados e refletindo-se até na desvalorização do dólar, pois, à medida que havia atrasos no processo de planejamento, o dólar se desvalorizava e os preços estipulados para a realização das ações acabavam sofrendo ajustes.

Quanto à composição das equipes técnicas, todas as empresas de consultoria afirmaram trabalhar da mesma forma: mantendo um núcleo operacional em sua sede e deslocando equipes multidisciplinares para os estados onde estavam localizados os polos, contando também com a contratação de técnicos locais. De acordo com os entrevistados, o fato de a consultoria não se localizar no Nordeste não constituía necessariamente um empecilho, mas encarecia o trabalho. Além disso, os técnicos também foram unânimes na afirmação de que o fato de a empresa ser de outro estado acabava se traduzindo em vantagem, pois lhes dava maior autonomia para realizar o

trabalho técnico, livrando-os das disputas políticas existentes nos estados.

Por fim, os consultores entrevistados demonstraram enorme insatisfação quanto ao fato de muitos projetos estabelecidos nos planos nunca chegarem a ser efetivamente executados, aspecto que pode ser resumido na fala do entrevistado da FGV): “tudo isso [referindo-se ao conteúdo dos planos] é letra morta, porque o governo não é capaz de executar. E isso é uma frustração enorme pra gente, do ponto de vista do planejamento, de consultoria”.

Já a visão dos gestores públicos em relação às empresas de consultoria também refletiu críticas quanto à capacidade dos quadros técnicos, pois de acordo com os gestores, as consultorias apresentavam um corpo técnico sênior no momento de concorrência do edital de licitação e, após ganhar a licitação, contratavam estagiários para atuarem junto aos estados. Conforme os gestores, esse foi um dos aspectos que mais geraram desgastes no diálogo entre a equipe das UEE e as equipes das consultorias. Outra questão sensível diz respeito ao fato de as consultorias não se localizarem no Nordeste, conforme Mapa 14 a seguir.

Ao analisar o mapa é possível notar o alcance dessas empresas em relação aos estados nordestinos. Conforme revelou-se nas entrevistas com os técnicos e gestores dos OOT, a contratação de consultorias no Centro-Oeste e Sudeste se deu em função da escassez desse tipo de serviço na própria região Nordeste. Um estudo aprofundado sobre a evolução do mercado de consultorias na região Nordeste e sua relação com o setor turismo poderiam revelar dados mais precisos nesse sentido.

Mapa 14 – Geografia das Consultorias no PRODETUR/NE II

Fonte: PDITS do PRODETUR/NE II disponíveis em: www.bnb.gov.br Elaboração: Thyago Sampaio Martins. Organização: Mariana Bezerra Macêdo.

Um olhar rápido para o mapa revela que 5 dos 8 planos elaborados por empresas situadas fora do Nordeste apontam para empresas cujas sedes localizam-se na cidade de São Paulo. Essa ‘densidade informacional’ da cidade de São Paulo foi analisada por Adriana Maria Bernardes da Silva (2001). Consoante a autora, a informação, no contexto atual, se define como um recurso utilizado seletiva e hierarquicamente pelas grandes corporações globais que dependem de conhecimentos estratégicos para que possam criar um cenário mundial de competitividade.

A autora destaca que, no caso do Brasil, há um entrecruzamento entre as atuais lógicas políticas e econômicas e a antiga organização do território, arranjo que se expressa numa “forte concentração das atividades quaternárias justamente naqueles lugares com maior possibilidade para expandir os nexos do meio técnico-científico, tornando-o, por conseguinte, também informacional”. (SILVA, 2001, p. 382).

Nesse contexto, consoante a autora supracitada, a Região Metropolitana de São Paulo tende a persistir como o lugar privilegiado, no território brasileiro, das atividades superiores, abrigando também um grande número de atividades técnicas-científicas de caráter mais banal. Segundo os dados apresentados em sua pesquisa, “no Brasil os serviços de assessoria e consultoria apresentam um perfil de distribuição do pessoal ocupado com nítida concentração nas metrópoles da Região Concentrada (83%) e com polarização nas cidades de São Paulo (cerca de 37%) e Rio de Janeiro (18%)”. (SILVA, 2001, p. 387).

Contudo, nos indagamos sobre a permanência de empresas localizadas no Centro-Sul do Brasil realizando PDITS ainda hoje no contexto do PRODETUR Nacional, ou seja, mais de uma década após realização dos primeiros PDITS no contexto do PRODETUR/NE II. Acreditamos que um dos fatores mais importantes relacionados a isso tem a ver com o desenvolvimento desigual brasileiro, do qual resultou uma forte concentração de riqueza, renda e infraestrutura no Centro-Sul do Brasil.

Informação importante surgida nas entrevistas com os consultores diz respeito à insistência dos mesmos para que as equipes técnicas das UEE realizassem o trabalho conjuntamente com as consultorias e, dessa forma, também adquirissem *know how* em relação ao trabalho realizado. De acordo com os consultores, alguns órgãos estaduais viam nessa proposta de trabalho conjunto uma oportunidade de aprendizado para seus técnicos, enquanto em outros casos havia órgãos que

assumiam uma postura completamente oposta, delegando o trabalho de elaboração dos planos exclusivamente às consultorias, já que as mesmas “estavam sendo pagas para isso”.

Outro fato marcante nesse processo, revelado durante a realização do trabalho de campo, foi a ausência de planos/cronogramas relativos ao treinamento, atualização e profissionalização dos técnicos dos OOT, o que leva a crer que o investimento em treinamento técnico fica sempre à mercê da previsão de componentes relacionados ao fortalecimento institucional previstos em projetos pontuais (como o Prodetur) e atrelado a financiamento externo.

Ainda assim, quando esse tipo de investimento ocorre acaba por se perder em decorrência de ser aplicado no treinamento de técnicos temporários e que, portanto, em algum momento deixarão o OOT e levarão consigo a memória e o *know how* adquirido em relação aos projetos em que atuavam.

Tendo em vista tudo o que foi debatido, nos indagamos sobre a permanência, mais de duas décadas depois desde o início do PRODETUR/NE, da desqualificação das equipes técnicas que compõem a pasta do turismo nos estados nordestinos. Ao entrevistarmos funcionários que trabalham atualmente nas UCPs – Unidade de Coordenação do Programa – do PRODETUR Nacional em alguns estados (Piauí e Ceará), constatamos que este modelo pautado na contratação de empresas de consultoria continua sendo reproduzido.

Diante de todo o exposto até aqui, entendemos haver um uso excessivo de consultorias por todos os estados, não só do Nordeste, mas de todo o Brasil. Esse uso abusivo contribui, como apontado por Todesco (2013), para o eterno despreparo do aparelho do Estado e também absorve recursos públicos em demasia, a exemplo dos valores pagos pelos PDTIS dos estados da Bahia, Piauí, Ceará e Rio Grande do Norte no PRODETUR/NE II (Quadro 19, a seguir).

De acordo com os dados que nos foram fornecidos pela SETUR Bahia, em 2013, já no âmbito do PRODETUR Nacional, foram elaborados os PDITS dos polos Costa do Dendê, Costa do Cacau e Costa dos Coqueiros, que custaram juntos R\$ 750.000,00 e foram produzidos pela empresa Barcelona Media, localizada em Salvador e filial da empresa de mesmo nome, cuja sede fica na Espanha.

Quadro 19 – Valores dos PDITS dos polos da Bahia, Ceará e Piauí no PRODETUR NE II

ESTADO	POLO	CONSULTORIA CONTRATADA	VALOR
Bahia	Polo Salvador e Entorno	FGV Consultoria	R\$ 375.000,00
	Polo Litoral Sul	FGV Consultoria	R\$ 300.000,00
	Polo Costa das Baleias	FGV Consultoria	R\$ 175.000,00
	Polo Chapada Diamantina	FGV Consultoria	R\$ 400.000,00
	Polo Costa do Descobrimento	Ruschmann Consultores	R\$ 40.000,00
Piauí	Polo Costa do Delta	Ruschmann Consultores	*US\$ 90.000,00
Ceará	Polo Costa do Sol	Ruschmann Consultores	*US\$ 110.000,00
Rio Grande do Norte	Polo Costa das Dunas	Technum Consultoria LTDA	*US\$ 81.686,43

Fonte: Trabalho de Campo realizado de abril a maio de 2015. Organização: MACÊDO, M.B.

Obs.: Esses foram os valores oficiais que nos foram fornecidos pelas equipes dos OOT dos estados, por isso há essa diferença nas moedas. A título de comparação, em 2002, ano em que foram concluídos os PDITS, o valor do dólar variou de R\$ 2,31 a R\$ 3,92, conforme dados do BACEN. Disponível em: <http://www.yahii.com.br/dolardiario02.html>

Esses planos não são estanques e a cada nova revisão dos PDITS, novos contratos com consultorias são firmados (como aconteceu com todos os estados que assinaram o contrato de sub-empréstimo do PRODETUR Nacional) e mais recursos públicos são despendidos. Contudo, a contratação de consultorias constitui apenas a ponta do *iceberg*, uma parte de problemas mais graves ligados, inclusive, à falta de políticas estaduais de turismo de longo prazo, que possibilitassem o desenvolvimento eficiente do processo de planejamento e dos planos que dele fazem parte.

A falta de uma política de turismo consistente, para cada um dos estados, gera também um problema de ingerência sobre a execução dos programas, pois, conforme revelado por alguns gestores entrevistados, os PDITS acabavam sofrendo influência da vontade política e, incorporando, de última hora e a despeito dos estudos e diagnósticos realizados, obras consideradas importantes pelos governadores dos estados.

O que pudemos concluir a partir da pesquisa realizada diz respeito, principalmente, a existência de um “círculo vicioso” na política pública de turismo para o Nordeste, especificamente no PRODETUR/NE, ocupando o lugar do desejado “círculo virtuoso” das políticas públicas, pelo qual efeitos positivos e desejados da política beneficiam, claramente, a sociedade envolvida, tal como observara Carolina Todesco (2013) em sua tese sobre política de turismo na Amazônia.

Por que falarmos em “círculo vicioso”? Ora, se a grande parte dos equívocos apontados pelos envolvidos perpassou toda a realização da política; se não houve sensibilidade, por parte dos entes públicos responsáveis por sua execução para promover os ajustes demandados e, mesmo assim, o Programa foi levado a termo

durante duas décadas, então aquilo que se pretendia corrigir – deficiências em termos da gestão e do planejamento público do turismo na região – não somente permaneceu como também colaborou para a dependência das administrações públicas em relação às consultorias privadas, o que, por sua vez, tem contribuído para a perpetuação dessa fragilidade institucional em relação ao planejamento do desenvolvimento do turismo.

De acordo com a pesquisa documental e com as entrevistas realizadas, averiguamos que, a exemplo do que vem acontecendo em outras regiões do Brasil, no Nordeste tem se configurado um claro processo de terceirização na política pública de turismo, processo este que se pôs em marcha a partir da década de 1990, no PRODETUR/NE I, ganhou fôlego no início dos anos 2000 com o PODETUR/NE II, e tem se consolidado fortemente nos dias atuais, no PRODETUR Nacional.

Faz-se mister salientar ainda que, conforme a análise apresentada, acreditamos que a histórica disparidade intraregional do Nordeste tem se reproduzido a partir das políticas públicas de turismo. Sabe-se que, como toda macrorregião de planejamento, o Nordeste está longe de ser uma região homogênea, contudo, acreditamos que a histórica desigualdade intraregional interfere no desenvolvimento do planejamento do turismo da região e essa interferência, por sua vez, retroalimenta as desigualdades intraregionais.

Diante de todo o exposto, averiguamos que os estados nordestinos que historicamente possuem os melhores recursos (infraestruturais, técnicos, financeiros, políticos) também são aqueles que tem melhor desenvolvido suas políticas públicas de turismo e, não à toa, foram os estados que mais se beneficiaram dos recursos investidos no âmbito do PRODETUR/NE.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: REFLEXÕES ACERCA DA RELAÇÃO ENTRE TERCEIRIZAÇÃO NA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO NO NORDESTE DO BRASIL

O debate realizado até este momento fornece o quadro que explicita a utilização de empresas de consultoria como uma estratégia sofisticada de terceirização de atribuições do Estado. Especificamente quanto à análise empreendida nessa tese, constatou-se que a fragilidade técnica dos OOT levou à contratação de empresas de consultoria pelos estados nordestinos no âmbito do PRODETUR/NE e, especialmente na 2ª fase daquele Programa, resultou num trabalho conjunto entre o Estado e as Consultorias na elaboração dos planos de desenvolvimento turístico para aquela região. Mas quais seriam, por fim, as consequências dessa parceria no processo de produção do espaço na região Nordeste?

Importante ponderar que, em nenhum momento, pretendeu-se fazer uma comparação do tipo “com terceirização” e “sem terceirização”, inclusive porque a terceirização foi incorporada desde o PRODETUR/NE I e se ampliou no PRODETUR/NE II.

Também não foi objetivo da análise apresentada se debruçar sobre a materialidade espacial deixada pelo Prodetur e determinar se esta ou aquela intervenção foram implementadas dessa ou daquela forma em função da terceirização.

Por fim, também não ambicionamos aqui pormenorizar as ações e investimentos do PRODETUR/NE em cada um dos estados nordestinos – inclusive porque há muitos trabalhos acadêmicos que deram conta de tal análise, alguns dentre os quais foram coligidos durante a realização da pesquisa bibliográfica – buscando relacionar essas ações ao processo de terceirização.

Em realidade, o foco de nossa análise recaiu sobre a terceirização na política pública de turismo – tendo em vista a ação conjunta do Estado e das empresas de consultoria – e buscamos entender de que maneira esse *modus operandi* se liga ao processo de produção do espaço, como representado na Figura 10, a seguir.

Figura 10 – Terceirização na Política Pública de Turismo no Nordeste e a Produção do Espaço

Fonte: elaboração própria.

Faz-se mister lembrar que o processo de produção do espaço geográfico é fruto das relações que ocorrem entre espaço e seres humanos, quando estes últimos se apropriam da natureza e a transformam por meio da técnica. Assim, o espaço geográfico é produzido a partir das ações dos seres humanos e, portanto, viver implica produzir espaço. Essa relação acontece de forma dialética, pois ao mesmo tempo em que o homem modifica o espaço geográfico, também é modificado por ele. Contudo, embora se considerem os inúmeros sujeitos e atores que participam desse processo, tal participação não ocorre de forma homogênea, pois diferentes são os recursos e a força mobilizados por cada um deles. Trata-se, portanto, de processo essencialmente permeado por conflitos e contradições (cf CARLOS, 2011; GODOI, 2004, 2008; HARVEY, 2005; SANTOS, 1992, 2009, 2012a; SMITH, 1988).

Mais qual seria o papel das políticas públicas no processo de produção do espaço geográfico? Responder a essa pergunta é essencial para encontrar pistas que nos revelem a relação entre a terceirização nas políticas públicas e o espaço geográfico.

Marília Steinberger (2013) defende a inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território, sublinhando que os três compõem uma "trilogia relacional". A partir da leitura de intelectuais como Eric Hobsbawn, Jürgen Habermas, Boaventura de Sousa Santos, David Harvey e István Mészáros, além de Celso Furtado, Hélio Jaguaribe, Milton Santos, Carlos Lessa e Samuel Pinheiro Guimarães, que se dedicaram à compreensão do papel do Estado, a autora empreende um caminho teórico que a leva a traçar os elos existentes entre Estado e políticas públicas, Estado e território e, por fim, políticas públicas e território.

Conforme a autora supracitada:

Os significados de políticas públicas e de território, ambos ligados ao Estado, admitem reconhecer como verdadeiro o pressuposto da inseparabilidade. Esse reconhecimento vem por meio das noções de público e coletivo que justificam a ação do Estado produzir políticas públicas para cidadãos que compartilham a vida. Vem também por meio das noções de povo e soberania, as quais, conforme o foco jurídico, justificam a ação do Estado sobre o território, cuja finalidade é o bem comum de um povo situado em um determinado território. Em princípio, essas noções sustentam todas as relações envolvidas na trilogia: Estado-políticas públicas, Estado-território e políticas públicas-território. Entretanto, a última, por ter sido pouco estudada, leva a questionar se o significado jurídico de território é adequado para políticas públicas. Esse significado, que não se cinge ao ordenamento jurídico, influencia outras áreas de conhecimento e cristaliza o entendimento de 'receptáculo' transposto, inclusive, para as políticas públicas. Assim, é preciso repensar o papel do território na trilogia, ou seja, a que território se faz referência no âmbito da inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território. (STEINBERGER, 2013, p. 61).

Ao refletir sobre a inserção da categoria território nos discursos das políticas nacionais formuladas pós-2002, Marília Steinberger enumera algumas ideias-chave que norteariam a relação entre políticas públicas e território a partir de uma perspectiva geográfica contemporânea. Partindo desse viés, o entendimento de território se amplia para além do mero território receptáculo, pois, consoante a autora:

- O território tem obrigatoriamente um sentido geográfico amplo que vai além da geografia física e se complementa em seu sentido jurídico. Não pode ser relegado a um papel secundário.
- O território não é apenas material. É simultaneamente material e social. Não pode ser confundido com superfície terrestre, quadro natural, base física, limite, recursos e extensão.
- O território não é propriedade do Estado e sim de todos os agentes e atores sociais que têm o poder do 'agir político' na sociedade. Não pode ser capturado pelo Estado nem pelos que detêm o direito de propriedade.
- O território não é um mero recipiente morto que abriga a ação do Estado. O território é ativo e essa atividade está no uso que os agentes e atores sociais fazem dele. Está em permanente interação com a sociedade e com o próprio Estado.
- Produzir políticas públicas não é uma prerrogativa exclusiva do Estado, mas de todos os agentes e atores sociais, cabendo-lhe coordenar a ação desses e oficializar as políticas públicas.
- Na prática, toda política pública concretiza-se no território, ou seja, o território está sempre presente, explícita ou implicitamente, nas ações de políticas públicas. Assim, admite-se que todas as políticas públicas têm uma dimensão territorial. (STEINBERGER, 2013, p. 63).

Marília Steinberger (2013) conclui que face a esse conjunto de ideias, o conceito de território implicado distancia-se do território receptáculo e aproxima-se do “território usado” segundo a concepção de Milton Santos. Nessa direção, cumpre afirmar que o Estado, assim como os agentes e os atores sociais, detém o poder de intervir não sobre o território em si, mas sim sobre como o território é usado.

Neste ponto, faz-se mister destacar que, conforme a acepção de Milton Santos, o território usado é sinônimo de espaço geográfico e “aponta para a necessidade de um esforço destinado a analisar sistematicamente a constituição do território”. (SANTOS; SILVEIRA, 2011, p. 17–18). Dessa forma:

O uso do território pode ser definido não só pela implantação de infraestruturas, para as quais estamos igualmente utilizando a denominação *sistemas de engenharia*, mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade. São os movimentos da população, a distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços, o arcabouço normativo, incluídas a legislação civil, fiscal e financeira, que, juntamente com o alcance e a extensão da cidadania, configuram as funções do novo espaço geográfico (*op. cit.*, p. 19).

De acordo com Milton Santos, portanto, ao analisar qualquer parcela do território deve ser levada em conta a inseparabilidade entre a materialidade, que inclui a natureza, e seu uso, que inclui a ação humana, representada por meio do trabalho e da política. Dessa maneira, nos confrontamos com o território vivo, no qual realiza-se a vida.

Assim, ao considerar a categoria ‘território usado’, pressupõe-se que as políticas públicas, “mais do que implementadas no território, acabam por indicar, direcionar ou redirecionar os usos do território”. (GOMES; STEINBERGER; BARBOSA, 2013, p. 67).

Nessa perspectiva, evidencia-se a dimensão espacial das políticas públicas e os elos existentes entre essas políticas e o espaço geográfico, o que nos fornece pistas acerca da compreensão dos arranjos espaciais resultantes das ações e decisões do processo de elaboração e implementação de políticas públicas.

Destarte, partindo do pressuposto de que as políticas públicas constituem importante instrumento de intervenção por meio do qual se podem (re)direcionar os usos do território e, dessa maneira, incidir sobre o processo de produção do espaço, nos indagamos sobre a forma como a produção terceirizada da política pública de turismo participa dessa conjuntura.

Como dito em momento anterior, nesta pesquisa nos interessamos, particularmente, pela elaboração dos planos de turismo, escolha que se justifica por dois motivos essenciais: (1) os PDITS constituíam o principal instrumento de planejamento que norteava as ações do PRODETUR/NE em cada um dos estados nordestinos; e (2) tal atividade, por sua importância no que tange ao processo de implementação de políticas públicas, constitui uma atividade-fim do Estado e, como tal, não deveria ser relegada às consultorias.

Se nossa hipótese inicial apontava para a relação entre a terceirização na elaboração desses planos e sua ligação com o processo de produção do espaço, uma das pistas iniciais que buscamos seguir foi identificar de que maneira o espaço geográfico e o território eram representados nesses planos.

Inicialmente é necessário compreender a estrutura dos PDITS e, para tanto, tomamos como base o Termo de Referência. A partir do trabalho de definição do TR elaborado pelas consultorias durante a *Mostra Representativa* (discutido anteriormente) foram definidas as especificações técnicas que os PDITS deveriam atender e que constam no Anexo A do *Regulamento Operacional* da 2ª fase do Programa. Sumariamente, os planos deveriam conter, em sua estrutura, os seguintes itens (ver detalhes no Anexo B):

1. **Resumo Executivo:** O PDITS deveria iniciar com um Resumo Executivo das principais conclusões acerca de todos os itens e subitens inscritos no plano. Este Resumo deveria priorizar, principalmente, as estratégias turísticas para a Área de Planejamento do PRODETUR/NE II e as ações a elas relacionadas.
2. **Avaliação do PRODETUR/NE I:** Para os Polos que já receberam recursos no âmbito do PRODETUR/NE I, deveria ser realizada uma análise de resultados do desenvolvimento do setor turístico, tendo por base o período de 1994-2000.
3. **Diagnóstico da Área de Planejamento:** A definição do Polo deveria considerar sua abrangência “geo-turística” e seu papel estratégico para o desenvolvimento turístico do Estado. Deveria também levar em conta suas características territoriais, os municípios da área de influência e os indicadores turísticos que justifiquem o Polo como Destino Turístico.
4. **Estratégias de Desenvolvimento Turístico:** Incluía a Área de Planejamento para os Polos que já haviam recebido recursos do PRODETUR/NE I e as Áreas de Planejamento dos demais Polos de cada Estado que receberiam investimentos do PRODETUR/NE II.

5. **Quadros Prospectivos:** A partir do estudo de demanda (atual e potencial), no qual eram apresentadas as projeções para os anos 2010, 2015 e 2020 e das Estratégias de Desenvolvimento, deveriam ser elaborados os Quadros Prospectivos para a Área de Planejamento.
6. **Plano de Ação:** Deveria conter as Metas e Ações; Dimensionamento e Priorização das Ações/ Investimentos; Diagnóstico do Impacto do Turismo com a Implementação do PDITS; e Projetos e Estimativas de Custos
7. **Participação Pública e Validação do PDITS:** O dimensionamento e a priorização das ações e investimentos deveriam ser discutidos e validados pelas municipalidades e suas comunidades, por meio de consultas públicas, conforme estabelecido no *Regulamento Operacional* para execução do PRODETUR II. A versão final do PDITS deveria incluir este capítulo, contendo os principais resultados do processo de consultas e informar como as recomendações e sugestões foram consideradas ou resolvidas ao longo do processo de finalização do plano.

Desses itens, os dois mais extensos em todos os PDITS eram o Item 2, que constava de uma avaliação detalhada dos impactos do PRODETUR/NE I nos polos que dele fizeram parte; e o item 3, que continha um amplo detalhamento de dados relativos à dinâmica socioeconômica, infraestrutura, patrimônio histórico, capacidade institucional e descrição dos produtos turísticos de cada estado.

Importante destacar que, como debatido em momento anterior, o desenho do PRODETUR/NE II elegeu o Polo Turístico como recorte geográfico a partir do qual seriam efetivadas as ações relativas ao planejamento do Programa nos diferentes estados. O TR definia ‘polo turístico’ como o “espaço geográfico no qual a atividade turística se desenvolve”. O Relatório Final do PRODETUR/NE I descreve ‘polo turístico’ como o “espaço geográfico claramente definido, com pronunciada vocação para o turismo, envolvendo atrativos turísticos similares e/ou complementares”. Por fim, o Regulamento Operacional do PRODETUR/NE II caracteriza ‘polo turístico’ como o “grupo de municípios contíguos, com atrações turísticas similares ou complementares, e compromisso de desenvolver a capacidade local de gerenciar o fluxo de turismo sustentável, em benefício da população local”.

Ao analisarmos essas definições, há duas ideias subjacentes às mesmas que merecem atenção: (a) a referência à vocação turística, ignorando o fato de as

“paisagens turísticas” não existirem *a priori* mas constituírem um dado social localizado no tempo e no espaço, como discutido por Luchiari (1998), e (b) o uso da noção de espaço geográfico associada à localização e extensão de fenômenos/atividades em determinada parcela da superfície terrestre.

Quanto ao conteúdo dos planos, procedemos o exame de 12 dos 13 planos elaborados no âmbito do PRODETUR/NE (o PDITS de Alagoas foi o único plano ao qual não conseguimos ter acesso, nem junto ao Banco do Nordeste e nem junto ao OOT do estado). Um dos exercícios que realizamos foi perscrutar o texto desses planos em busca das aplicações relacionadas à noção de espaço, esforço que resultou na lista apresentada no Quadro 20, abaixo:

Quadro 20 – Usos associados à noção de espaço nos textos dos PDITS

1. espaço continental
2. espaço de lazer
3. espaço de pastagem
4. espaço de tempo
5. espaço físico
6. espaço geográfico
7. espaço litorâneo
8. espaço local
9. espaço marinho
10. espaço municipal
11. espaço museológico
12. espaço natural
13. espaço protegido
14. espaço público
15. espaço regional
16. espaço rural
17. espaço territorial
18. espaço turístico
19. espaço urbano

Fonte: elaboração própria com base nos PDITS do PRODETUR/NE II

A primeira observação interessante diz respeito à utilização da expressão “espaço geográfico”, que entre milhares de páginas (6547 no total) dos 12 PDITS examinados apareceu apenas 5 vezes.

Em relação aos outros usos da palavra espaço listados no quadro acima, pode-se inferir com facilidade que ora essa noção surge ligada a determinado tipo de atividade (espaço de pastagem, de lazer, museológico, turístico); ora a determinado substrato físico (espaço marinho, litorâneo, físico, continental); em alguns momentos

surge atrelado à escala geográfica (espaço regional, territorial, local); em outros momentos aparece qualificado por determinada tipologia (espaço protegido, natural, rural, urbano) e por fim relacionado à ideia temporal (espaço de tempo).

Todavia, a questão sintomática que une todos esses usos é bastante reveladora da forma como o espaço geográfico é tratado nesses planos: despidido da complexidade que perpassa suas dimensões material e imaterial, o espaço surge frequentemente associado à ideia de receptáculo, de matéria inerte desprovida de movimento, de palco sem dinamicidade que apenas contém os objetos.

Esse reducionismo do significado de espaço, porém, não é exclusividade dos PDITS, ao contrário, como apontado por alguns autores (FERNANDES, 2007, 2015; STEINBERGER, 2013; RODRIGUES, 2014; TEIXEIRA, 2016) amiúde a dimensão espacial aparece de forma ancilar nos discursos das políticas públicas e, nessa conjuntura, o espaço é tomado como elemento acessório cumprindo papel de localização e distribuição espacial de outros fatores (políticos, econômicos, sociais, etc).

Em se tratando especificamente das políticas públicas de turismo, Suellen Fernandes (2007, 2013) fornece alguns indicadores interessantes acerca de como a dimensão espacial é incorporada por essas políticas ao analisar a inserção do espaço geográfico no planejamento nacional do turismo.

Partindo do escrutínio dos principais planos e documentos da Política Nacional de Turismo, no período de 1992 a 2010, a autora avalia de que maneira o espaço geográfico e seus desdobramentos – território e região – aparecem nos discursos dessa política e conclui que a inserção do espaço nos documentos de planejamento do turismo vem ocorrendo de forma vazia, visto que estes o utilizam como simples termo do senso comum. (FERNANDES, 2007, p. 122).

Ainda nesse sentido, há duas expressões utilizadas nos PDITS que dão mostras do lugar secundário relegado ao espaço geográfico nos discursos daqueles planos: ao lado da noção de “espaço turístico”, listada no quadro anterior, também figura a noção de “território turístico”.

Se num primeiro momento essas expressões parecem simples classificação inocente, ao ajustar o foco analítico nota-se que as mesmas são bastante sintomáticas da forma como o espaço geográfico, o território e também o turismo, são enquadrados nos discursos do planejamento.

Ora, admitir a existência de “espaços turísticos” e “territórios turísticos” *a priori* é

uma forma de admitir que o espaço e o território nada mais são do que substrato, do que cenário, do que palco onde a história acontece. Esse modo de considerar o espaço e o território acaba por transformá-los em algo inerte e que funciona em separado, à parte da sociedade e de todos os conflitos a ela inerentes.

Faz-se mister ressaltar que os discursos não são neutros, mero produto da linguagem. Ao contrário, os discursos são atravessados pela ideologia e pela historicidade (BRANDÃO, 1997; ORLANDI, 2007) e revelam inúmeros sentidos acerca das intencionalidades do sujeito que o produz.

Os sentidos, todavia, não estão nas palavras elas mesmas e nem nas intenções de quem diz, mas são produzidos com base nas posições ideológicas inscritas no processo sócio-histórico. Conforme Michel Pêcheux (1997, p. 77), “a mesma declaração pode ser uma arma temível ou uma comédia ridícula segundo a posição do orador e do que ele representa em relação ao que diz”. Partindo daí temos, então, a definição de sujeito, que na Análise de Discurso diz respeito a posições demarcadas, relacionando-se muito mais com um “lugar” a ser ocupado e a partir do qual o sujeito está autorizado a operar determinados dizeres (FOUCAULT, 1986).

Como sublinha Orlandi (2007), em que pese o fato de o discurso não se limitar de forma alguma às intencionalidades do sujeito, sem dúvida ele fornece fortes indícios sobre essas intencionalidades, e este seria um ponto de convergência para discutir de que maneira os discursos se relacionam com as políticas públicas e com a produção do espaço.

De acordo com Milton Santos, “objetos e ações contemporâneos são, ambos, necessitados de discursos. Não há objeto que se use hoje sem discurso, da mesma maneira que as próprias ações tampouco se dão sem discurso.” (SANTOS, 2013, p. 87).

Para o autor supramencionado, a eficácia da ação possui relação direta com a adequabilidade dos objetos e, dessa forma, “à intencionalidade da ação se conjuga a intencionalidade dos objetos e ambas são, hoje, dependentes da respectiva carga de ciência e de técnica presente no território” (SANTOS, 2009, p. 94). A intencionalidade, na concepção proposta por Milton Santos, constitui uma espécie de corredor entre o sujeito e o objeto, e está ligada à ideia de orientação para determinados fins, ideias e objetivos.

Nesse sentido, André Freitas, Marília Steinberger e Suellen Fernandes (2013) propõem uma reflexão a partir da noção de intencionalidade em Milton Santos para pensar os discursos das políticas públicas. Consoante os autores, a intencionalidade

pode ser entendida como a motivadora de pressões por parte dos diferentes agentes e atores envolvidos no jogo político, com especial atenção para o estágio de formulação de políticas públicas. Nessa perspectiva, compreende-se que os discursos dessas políticas são claramente carregados de intencionalidades estruturadas com base no confronto entre um conjunto de intencionalidades prévias de cada um dos envolvidos. Destarte, um documento de política pública pode ser lido como uma síntese de intencionalidades ou como a ‘vitória’ da intencionalidade de determinado grupo sobre outras. A partir dessa proposta

é possível forjar um entendimento de discurso no campo das políticas públicas, contemplando sua dimensão territorial, pois o discurso de uma política tem ligação intrínseca com o território, seja a partir dos interesses dos agentes envolvidos na sua produção, seja na qualidade de indutor de ações que se realizam materialmente. Em resumo, entende-se que o discurso de uma política pública está consolidado em um ou mais documentos, que resultam do estágio de formulação, mas não se esgota nos seus textos, pois é produto do contexto em que foi produzido. Guarda o papel dos distintos agentes-atores envolvidos na sua construção, motivados pelas respectivas intencionalidades, a partir de uma dada correlação de forças. Ademais, como possível indutor de ações do Estado no território, o discurso pode ser compreendido como uma prática social e política porque é tanto produto de relações de poder quanto uma manifestação de poder.

Tendo em vista essas reflexões, e considerando a terceirização na elaboração dos PDITS, há duas inferências as quais conseguimos chegar: a primeira delas aponta para a forma como o espaço geográfico é tratado nesses planos e a segunda diz respeito à intencionalidade dos diferentes atores expressas nesses documentos.

Em relação à primeira inferência, o que pudemos constatar durante o exame dos PDITS é que o conceito de espaço, assim como o de território, figura nos planos sem uma conceituação clara, sem uma definição elucidativa de como espaço e território são efetivamente compreendidos. Ao contrário, o espaço aparece nesses documentos atrelado ao senso comum, à ideia de receptáculo, e o território se apresenta como uma folha em branco, simples “extensão” e “área de planejamento” sobre a qual se projetam as ações previstas no planejamento para o turismo. O Apêndice D traz uma seleção de diversos trechos dos PDITS dos diferentes estados nordestinos, exemplificando alguns dos usos associados a “espaço” e “território” no conteúdo dos planos.

Ao considerarmos o espaço geográfico em sua complexidade, reconhecemos que sua dinâmica se perpetua pelas ações da sociedade, pela interação dos diversos

agentes e atores que a compõem. O turismo não está à parte dessa dinâmica, ao contrário, é parte dela e urge compreendê-lo como um uso do território entre outros usos que aí também se realizam.

Pelo exposto, consideramos que a negligência teórica, que diminui o significado do espaço e do território relegando-os à ideia de receptáculo, e constitui elemento visível no conteúdo dos planos examinados, é um dos aspectos que revelam os elos existentes entre a terceirização da política pública de turismo e suas consequências para a produção do espaço, tratados, de forma mais detalhada, a seguir.

Essa questão remete à segunda inferência a qual chegamos, ligada à intencionalidade dos atores envolvidos no processo de elaboração dessas políticas.

Ora, se o Estado delega a outrem, por meio da terceirização, uma tarefa tão essencial para o processo de planejamento quanto a elaboração de planos de desenvolvimento turístico, é certo que estes planos não irão refletir apenas a visão dos atores estatais, mas também a visão dos consultores.

Mapear as intencionalidades e visões dos atores envolvidos na elaboração desses documentos podem, pois, nos fornecer elementos preciosos acerca da relação que se dá entre a terceirização na política pública de turismo e suas consequências quanto ao direcionamento dos usos que se estabelecem no território.

No momento atual, o Estado brasileiro vem se revestindo, cada vez mais, de conceitos advindos do *management*, da gestão estratégica e da administração privada. Essa absorção conceitual se ampliou com a vertiginosa diminuição do corpo técnico estatal nos anos 1990, levada a cabo em nome da implantação de uma administração pública dita gerencial e eficiente.

Entre outros aspectos, acreditamos que essa transposição conceitual da esfera privada para a esfera pública possui íntima ligação com a imensa concorrência trazida pela globalização, quando os territórios são chamados a oferecer suas potencialidades numa vitrine global a ser examinada pelas grandes firmas e corporações, sedentas em ampliar suas possibilidades de mercado.

De acordo com Milton Santos, nesse contexto

O espaço, portanto, tornou-se a mercadoria universal por excelência. Como todas as frações do território são marcadas, doravante, por uma potencialidade cuja definição não se pode encontrar senão *a posteriori*, o espaço se converte numa gama de especulações de ordem econômica, ideológica, política, isoladamente ou em conjunto. (SANTOS, 2012a, p. 30).

O planejamento do turismo não foge a essa realidade de um “*marketing* dos lugares”. Em realidade, essa disputa entre os lugares parece se acirrar ainda mais, visto que o espaço e suas potencialidades, tanto naturais quanto construídas, constitui a mercadoria essencial do turismo.

Desse modo, os governos dos estados nordestinos, a exemplo do que vem ocorrendo em todo o Brasil, adotaram o turismo como uma estratégia de desenvolvimento e, a despeito das contradições inerentes a essa escolha, fato é que desde os anos 1990 o turismo vem ganhando cada vez mais espaço no planejamento e na implementação de políticas públicas naquela região.

Nessa perspectiva, a visão dos atores estatais está intimamente relacionada à eleição do turismo como atividade capaz de alavancar o tão falado “desenvolvimento regional”. Assim, a fórmula escolhida pelo Estado priorizou grandes investimentos em infraestrutura urbana (estradas, aeroportos, centros de convenções, saneamento básico) criando, o suporte necessário para facilitar a fluidez do capital no território. Nesse contexto, os estados tomaram emprestadas, do BID, vultosas somas em dinheiro – a juros altos, é importante ressaltar – para dotar o território de um sistema de engenharia necessário para que em seguida o capital privado pudesse se instalar (a exemplo das grandes redes hoteleiras internacionais).

Ao incorporar essa fórmula, o Estado procura se investir de um arcabouço discursivo mais moderno e competitivo e é nessa conjuntura que as empresas de consultoria são chamadas a legitimar, a partir de seu *know how* especializado, os discursos estatais, ganhando um espaço crescente na administração pública no Brasil.

No contexto de enxugamento de seu corpo de funcionários, o Estado se vale justamente do argumento da fragilidade técnica para justificar a contratação de consultorias. Contudo, para além desse argumento, é importante também ressaltar que as consultorias se tornaram fundamentais na “assessoria” das burocracias estatais graças a posição por elas ocupada no cenário corporativo como difusoras de ideias e soluções, o que constitui fator essencial para validar as políticas neoliberais que os governos desejam implementar.

Assim, as empresas de consultoria agem como verdadeiros agentes produtores e detentores de conhecimento sobre os territórios. É importante ressaltar que tais empresas firmam contratos com diferentes órgãos e instituições públicas das esferas

federal, estadual e municipal¹³¹, e nesse sentido acabam por ocupar posição privilegiada ao dispor de informações estratégicas sobre diferentes frações territoriais.

Contudo, mais do que detentoras de informações privilegiadas sobre o território, defendemos que essas empresas também possuem capacidade para, a partir de sua carga ideológica-conceitual, direcionar os usos do território, já que participam diretamente do processo de planejamento e elaboração de políticas públicas.

Lembremos que no Brasil, como debatido anteriormente, temos vivido um verdadeiro fenômeno de terceirização do planejamento. Entretanto, o planejamento constitui atividade central do Estado, pois é a partir das diretrizes e metas traçadas na esfera do planejamento que se estabelecem os eixos que irão determinar as políticas públicas a serem executadas, os investimentos a serem implementados e os direcionamentos relativos aos usos do território.

As consultorias surgem, neste cenário, como portadoras de ideias e soluções com potencial para viabilizar o aclamado desenvolvimento apregoado no discurso estatal, passando a desempenhar função decisiva, pois, uma vez que “elas detêm um conjunto de informações estratégicas e valiosas sobre os lugares” (MANZONI NETO, 2007), seus serviços assumem papel indispensável, legitimando as ações neoliberais comandadas pelo Estado.

Tendo a busca pela competitividade como um de seus carros-chefes, essas empresas imprimem suas intenções, visões e ideologias pautadas por princípios intimamente ligados à lógica do mercado. Assim, defendemos que, ao participar do processo de planejamento, as consultorias contribuem para nortear usos cada vez mais seletivos e corporativos do território, iluminando frações consideradas estratégicas aos interesses do capital.

Os PDITS, apesar da extensão de seu corpo textual, apresentam um território despido de sua dinâmica e de suas contradições. Nos planos há dezenas de tabelas e quadros que trazem dados sobre a economia, a dinâmica das populações e projeções acerca do desenvolvimento turístico¹³². Contudo, apesar desse enorme

¹³¹ Faz-se necessário lembrar que, durante o PRODETUR/NE II, também foram contratadas inúmeras empresas de consultoria para elaborar os Planos Diretores Municipais de diversos municípios pertencentes à área de abrangência do Programa em cada um dos estados.

¹³² Maria Paula Meneses tece crítica bastante contundente quanto aos documentos produzidos pelas consultorias (relatórios, planos, projetos). Conforme a autora, geralmente, “a estrutura dos relatórios de consultoria é bastante semelhante. As dúvidas estão ausentes do texto, pelo que os quadros e dados estatísticos quantitativos são de longe a principal forma de sustentação das afirmações. Outro elemento interessante é o tom impessoal do texto – os autores não são nomeados, as suas impressões, dúvidas,

esforço numérico, a ênfase se dá na oferta do território como mero “produto turístico”.

Dessa maneira, acreditamos que os planos são construídos de forma a facilitar o espraiamento do capital, promovendo o reordenamento territorial e privilegiando usos cada vez mais fragmentados e excludentes do território.

As consultorias, ao venderem seu produto – a informação – o fazem sob o prisma do mercado. A competitividade é um dos valores basilares nessa perspectiva. Assim, longe de constituir uma estratégia de desenvolvimento regional, que beneficiaria o conjunto dos estados nordestinos, o PRODETUR/NE e seu planejamento calcado na competitividade acabou por gerar espaços luminosos ao capital, extremamente atrativos e prechos de oportunidades, e espaços opacos, cuja esperança de atração de investimentos ficou apenas no campo das expectativas.

Assim, concluímos esta tese levantando uma derradeira hipótese sobre o processo em curso, qual seja a de que o trabalho de terceirização do planejamento, parte central da política pública de turismo, da forma como vem se realizando, tem corroborado para aprofundar as disparidades regionais. As empresas de consultoria são atores importantes desse processo, porém, seu papel raramente é levado em consideração. É certo que essas empresas são detentoras e produtoras de conhecimento sobre os territórios, mas a quem tem servido esse conhecimento?

Embora, como assevera Milton Santos, o espaço, tornado global, seja um capital comum a toda a humanidade, sua efetiva utilização é restrita aqueles que dispõem de um capital particular, o que significa dizer que a utilização desse capital comum ocorre de maneira seletiva: “de um lado, há os consumidores de espaço, os famintos de infraestruturas; de outro, todo o resto. Os primeiros, firmas multinacionais e aparentadas, participam direta ou indiretamente da acumulação das economias avançadas, reservando para si as maiores vantagens.” (SANTOS, 2012a, p. 32).

Defendemos que, da forma como vem se realizando o trabalho de elaboração dos planos de turismo – por meio de uma forte ação das consultorias, legitimada pelo Estado e partindo de um arcabouço conceitual alicerçado em ideias majoritariamente mercadológicas que desconsideram a complexidade do espaço e do território, esse tipo de planejamento tem servido à perpetuação e ao aprofundamento das desigualdades regionais, agravando a fragmentação territorial e promovendo, dessa forma, um processo de produção do espaço cada vez mais voltado para atender a

questionamentos, estão ausentes assim como não estão presentes os ‘objetos’ deste trabalho, os ‘agentes da cultura local’.” (MENESES, 2004, p. 738–739).

demanda de atores hegemônicos. Ainda que consideremos a visão mercantilizada com a qual o próprio Estado vem tratando o espaço e o território ao longo da história do planejamento e das políticas públicas no Brasil, na direção apontada por esta pesquisa, pode-se supor que esta visão tem sido levada ao seu ápice por meio da ação das consultorias em tarefas centrais da administração pública.

Esse círculo vicioso presente na elaboração de planos e projetos tem alimentado um processo extremamente confuso no ciclo das políticas públicas de turismo, como já apontado por Todesco (2013). Ora, o Estado ao alegar incapacidade técnica acaba por contratar empresas de consultoria e a contratação dessas empresas, por sua vez, contribui para a manutenção da fragilidade técnica estatal. Ainda nesse sentido, temos uma descontinuidade, uma quebra, entre as fases de elaboração e implementação das políticas públicas de turismo, pois embora parte importante de sua etapa de elaboração – os planos e projetos – se realize por meio do trabalho das consultorias, sua implementação será realizada por meio do corpo técnico estatal julgado despreparado para elaborar etapas essenciais do processo de planejamento.

A exemplo do que ocorreu no PRODETUR/NE tem havido a perpetuação do despreparo técnico dos OOT em todo o país na execução do PRODETUR Nacional, que utiliza as mesmas matrizes calcadas no trabalho de empresas de consultoria e de maneira ainda mais ampla, pois esse Programa também se sustenta sobre a contratação de consultorias internacionais para executar a elaboração de PDITS. Como assevera Milton Santos (2003, p. 19), a insistência em considerar fundamental o papel dos empresários e dos inovadores é um dos refrãos básicos dos planejadores, o que possibilita uma justificativa *a priori* para se recorrer ao capital e aos especialistas estrangeiros e, nesse sentido, conforme o autor, o planejamento acaba por se converter em mais um instrumento para a difusão do capital no território.

Todavia, embora essa atuação das consultorias na esfera pública venha se ampliando vertiginosamente nos países subdesenvolvidos, a exemplo do Brasil, é importante destacar que esse processo encontra suas origens nos países do Norte, onde também se amplia e evolui.

Como exemplo podemos citar o caso da França. Segundo Jean-Michel Grard¹³³, que além de atual consultor, foi presidente do Géfil (*Syndicat des Cabinets Conseil*

¹³³ Entrevista realizada no dia 12 de outubro de 2016 no escritório do entrevistado, em Paris. A ocasião da entrevista se deu graças à realização de estágio doutoral no IREST – *Institut de Recherche et d'Études Supérieures du Tourisme* (Université Paris I Panthéon Sorbonne).

Tourisme Loisirs Culture), que é o sindicato que congrega as empresas de consultoria da área de turismo, lazer e cultura na França, as empresas de consultoria (*cabinets conseil*), na França, têm seu desenvolvimento atrelado ao processo de descentralização e abertura do Estado, sobretudo no que diz respeito às atividades ligadas ao planejamento territorial. Nesse sentido, o Géfil surgiu como sindicato para agregar as empresas de consultoria em turismo, lazer e cultura, protegendo os direitos das consultorias e também prezando pela profissionalização de seu corpo de consultores. De acordo com Jean-Michel, no caso do Géfil, para que um consultor possa se filiar ao sindicato, ele deve comprovar formação para executar as atividades as quais se propõe, além de desenvolver pelo menos 50% de suas atividades na área de turismo, lazer e cultura.

Em 2008 o Géfil agrupava 80 empresas, totalizando um total de 26 milhões de euros em contratos efetivados, sendo 90% desses contratos firmados com o Estado (GRARD, 2008).

O que é interessante constatar, além dos números¹³⁴, é a similitude em relação ao processo de ampliação da contratação de consultorias pelo setor público na França que, assim como no Brasil, ocorreu num contexto de abertura do Estado, o que possibilitou o repasse de determinadas competências à iniciativa privada.

Na contramão desse processo – que de tão recorrente parece naturalizar-se – nos indagamos sobre a permanência e a ampliação das consultorias em atividades tão caras e fundamentais ao Estado.

Levando em consideração, por exemplo, a quantidade de profissionais das universidades públicas dedicados ao desenvolvimento de pesquisas na área de turismo, acreditamos que o estabelecimento de parcerias entre os OOT e essas instituições seria uma forma de valorizar o próprio corpo técnico das universidades públicas, além de possibilitar o diálogo entre instituições públicas de diferentes esferas e competências. Acreditamos ainda que esse tipo de cooperação, aliado a uma política de recomposição dos quadros técnicos dos OOT, poderia constituir alternativa

¹³⁴ De acordo com o jornal “*Les echos executives*”, o mercado de consultorias na França bateu recorde de faturamento em 2016, alcançando seu ápice desde a crise internacional de 2008, chegando ao faturamento de 4,3 bilhões de euros. (*Les echos executives - Le marché du conseil français reprend des couleurs* – 29 de março de 2003).

Disponível em: <https://business.lesechos.fr/directions-financieres/comptabilite-et-gestion/audit/0211922893314-le-marche-du-conseil-francais-reprend-des-couleurs-307955.php>

Acesso em setembro de 2017.

para romper o duradouro círculo vicioso de “fragilidade técnica – contratação de consultorias – fragilidade técnica”, promovendo o fortalecimento das instituições públicas ligadas ao turismo.

Nesse sentido, uma série de questões permanecem difíceis de serem respondidas: qual o futuro das políticas públicas no Brasil? para que tipo de Estado estamos caminhando? o que esperar da produção do espaço brasileiro pelo e para o turismo mediante o sucateamento do Estado e a ampliação da terceirização nas políticas públicas?

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; PÓ, M. V. **Trajetórias da literatura sobre reforma do Estado (1995-2002)**: transformações e desafios para a pesquisa em administração pública. Brasília, ENAP, 2002.
- ALMEIDA, N. P. **O BID e as políticas educacionais de inclusão étnico-racial no Brasil**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.
- ALVES, G. **O novo (e precário) mundo do trabalho - Reestruturação produtiva e crise do sindicalismo**. São Paulo: Editora Boitempo, 2000.
- ALVES, G. F. **Avaliação da cidadania participativa no PRODETUR/NE-II: o caso do Conselho de Turismo do Pólo Costa das Dunas**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2009.
- ALVES, L. S. F. **Culturas de Ordenamento Territorial do Turismo das Regiões Metropolitanas de Fortaleza-CE, Natal-RN, Recife-PE e Salvador-BA**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2013.
- ALVES FILHO, J. **Nordeste, estratégias para o sucesso**: propostas para o desenvolvimento do Nordeste brasileiro, baseadas em experiências nacionais e internacionais de sucesso. Rio de Janeiro-RJ: Mauad, 1997.
- AMORIM, H. S. **Terceirização no serviço público: uma análise à luz da nova hermenêutica constitucional**. São Paulo-SP: LTr, 2009.
- _____. **O PL 4.330/2004 e a Inconstitucionalidade da terceirização sem limite**. Belo Horizonte: Ministério Público do Trabalho em Minas Gerais, 2013. Disponível em: <http://www.prt3.mpt.mp.br/images/Ascom/Artigo-Terceirizacao_Helder-Amorim.pdf>
- ANTUNES, R.; DRUCK, G. A terceirização como regra? **Revista do Tribunal Superior do Trabalho - Brasília**, v. 79, n. 4, p. 214–231, 2013.
- ARAUJO, M. A. P. **O papel do BNB/FNE na economia nordestina pós 1990**. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2010.
- AUGUSTO JUNIOR, F. et al. Terceirização no setor público brasileiro. In: DAU, D. M.; RODRIGUES, I. J.; CONCEIÇÃO, J. J. DA (Eds.). **Terceirização no Brasil : do discurso da Inovação à precarização do trabalho (atualização do debate e perspectivas)**. São Paulo-SP: Annablume; CUT, 2009. p. 107–126.
- BARRETTO, M. **Manual de iniciação ao estudo do turismo**. 13a ed. Campinas-SP: Papirus, 2003.
- BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos Caderno Dívida Externa. São Paulo-SP: PEDEX - Programa Educativo Dívida Externa, 1994. Disponível em: <http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso_de_washington.pdf>

BECKER, B. K.; EGLER, C. A. G. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. 5a ed. Rio de Janeiro-RJ: Bertrand Brasil, 2006.

BENEVIDES, I. P. **Turismo e PRODETUR**: dimensões e olhares em parceria. Fortaleza-CE: Editora da UFC, 1998.

BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. BID, 1959. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=783809>>

_____. Proposta de Empréstimo - PRODETUR/NE I (BR-0204), 1994. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=438504>>

_____. Proposta de Empréstimo - PRODETUR/NE II (BR-0323), 2002.

_____. Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco. Washington D.C. BID, , 2004.

BLUME, B. A. **Paradiplomacia financeira e política externa: uma análise dos empréstimos contraídos por estados brasileiros junto ao Banco Mundial (2002-2014)**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2015.

BNB - BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S/A. Perspectivas de Desenvolvimento do Nordeste até 1980 - Turismo. Fortaleza: BNB, 1971.

_____. Relatório Final de Projeto - Memorando do Executor. Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE I). Fortaleza-CEBNB, 2005a.

_____. Relatório Final de Projeto - Anexos do Memorando do Executor. Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE I). Fortaleza-CEBNB, 2005b.

_____. PRODETUR/NE II - Regulamento Operacional. Fortaleza-CEBNB, 2005c.

_____. Relatório de Término de Projeto - Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE II). Fortaleza-CEBNB, 2012.

BNDES - BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Textos RENOR - Nordeste do Brasil: Turismo - Avaliação. Brasília/BNDES, 1998. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11837>>

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política Volume 1**. 13a ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2010a.

_____. **Dicionário de Política Volume 2**. 13a ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2010b.

BORGES, C. A. **Sustentabilidade : Utilização indiscriminada nas Políticas do turismo brasileiro**. Brasília: Universidade de Brasília, 2013.

BOYER, M. **História do turismo de massa**. Bauru-SP: EDUSC - Editora da Universidade do Sagrado Coração, 2003.

BRANDÃO, H. H. N. **Introdução à análise do discurso**. 7a ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 1997.

BRASIL. Decreto n.o 24.393, de 13 de junho de 1934 - Promulga o Convênio entre o Brasil e e Argentina para o fomento do turismo, 1934.

_____. Decreto-Lei n.o 1915, de 27 de dezembro de 1939 - Cria o Departamento de Imprensa e Propaganda e dá outras providências, 1939.

_____. Resolução da câmara dos Deputados n.o 57, 1956.

_____. Decreto n.o 48.126, de 19 de abril de 1960 - Aprova o Regimento da Comissão Brasileira de Turismo, 1960.

_____. Decreto-Lei no 60.224, de 16 de fevereiro de 1967 - Regulamenta o Decreto-lei no 55, de 18 de novembro de 1966, 1967.

_____. Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 mar. 1967. Retificado em 30 de março de 1967 e em 17 de julho de 1967.

_____. Lei n.º 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 dez. 1970.

_____. Lei n.o 5.727, de 4 de novembro de 1971 - Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974, 1971a.

_____. Decreto-Lei n.o 1.191, de 27 de outubro de 1971 - Dispõe sobre os incentivos fiscais ao turismo e dá outras providências, 1971b.

_____. Lei n.o 6.151, de 4 de dezembro de 1974 - Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979, 1974.

_____. Decreto-Lei n.º 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 nov. 1986. Republicado em 27 de julho de 1987.

_____. TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO (TST). Súmula 256 de 1986. Dispõe sobre Contrato de Prestação de Serviços. Legalidade. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/sumulas>

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Decreto n.º 448, de 14 de dezembro de 1992 - Regulamenta dispositivos da Lei n.º 8.181, de 28 de março de 1991, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências., 1992.

_____. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Republicado e retificado em 6 de julho de 1994.

_____. TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO (TST). Súmula 331 de 1993. Dispõe sobre Contrato de Prestação de Serviços. Legalidade (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação). Disponível em: <http://www.tst.jus.br/sumulas>

_____. Decreto n.º 2.271, de 07 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 jul. 1997.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Relatório de Avaliação de Programa: Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste. Brasília: TCU - Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas do Governo, 2004.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO/ SECRETARIA DE GESTÃO DE PESSOAS E RELAÇÕES DO TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO INTERNACIONAIS. Manual de financiamentos externos: organismos internacionais de financiamento Brasília MPOG, , 2013.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO/ SECRETARIA DE GESTÃO DE PESSOAS E RELAÇÕES DO TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO. Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais. Brasília: MPOG, 2016. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP>>

BRESSER-PEREIRA, L. C. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 21, n. 1, p. 3–24, 1991.

_____. Estado, aparelho do Estado e sociedade civil Brasília: ENAP, , 1995.

CALDAS, M. P. et al. Um gostinho do próprio remédio: até que ponto empresas de consultoria no Brasil adotam em si mesmas aquilo que prescrevem a seus clientes? **RAE Light**, v. 6, n. 4, p. 2–12, 1999.

_____. Downsizing, o dia seguinte: consequências organizacionais de demissões coletivas Comportamento Organizacional e Gestão. Curitiba: **1º Encontro de Estudos Organizacionais**, 2000.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 61, p. 25–52, 2006.

CARELLI, R. L. **Terceirização como Intermediação de Mão de Obra**. Campinas-SP: Papirus, 2014.

CARLOS, A. F. A. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (Eds.). **A produção do espaço urbano**: agendas e processos, escalas e desafios. São Paulo-SP: Editora Contexto, 2011. p. 53–73.

CARVALHO, C. E. As origens e a gênese do Plano Collor. **Nova Economia**, v. 16, n. 1, p. 101–134, 2006.

CARVALHO, E. D. P. O Aparelho Administrativo Brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. In: **Estado, Instituições e Democracia: república**. Volume I. Livro 9- ed. Brasília: IPEA, 2009. p. 343–386.

CASTRO, I. E. Da seca como tragédia à seca como recurso. velhos e novos discursos, velhos e novos territórios. **Anuário IGEO - Anuário do Instituto de Geociências**, v. 17, p. 1–13, 1994.

_____. Natureza, imaginário e a reinvenção do Nordeste. In: ROZENDAHL, Z.; CORRÊA, R. L. (Eds.). **Paisagem, imaginário e espaço**. Rio de Janeiro-RJ: EdUERJ, 2001. p. 103–133.

CASTRO, M. F.; CARVALHO, M. I. V. Globalização e Transformações Políticas Recentes no Brasil: os anos 1990. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 2, p. 109–129, 2002.

CERIANI-SEBREGONDI, G. et al. Quel serait l’objet d’une “science du tourisme”? **Téoros**, v. 1, n. 27, p. 1–13, 2008.

CERVO, A. L. Globalização, integração e Estado Nacional no mundo contemporâneo. Meridiano 47 – **Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais**, v. 84, p. 2–6, 2007.

CICONELLO, A. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: INTERNATIONAL, O. (Ed.). **From Poverty to Power**: How Active Citizens and Effective States Can Change the World. Oxfam International, 2008. p. 1–12.

COHN, A. Estado, sociedade civil e institucionalização da participação no Brasil: avanços e dilemas. In: IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ed.). **Estado, Instituições e Democracia: democracia**. Volume II. Brasília: IPEA, 2010. p. 485–503.

COSTA, C. E. L.; GONZÁLEZ, M. J. F.; ALMEIDA, N. F. DE. **As relações econômicas do Brasil com os principais Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (1990-2012)**. Texto para Discussão - IPEA, setembro, 140p., 2014.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829–874, 2008.

COSTA, F. L.; CAVALCANTI, B. S. Mudança organizacional no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 25, n. 1, p. 82–106, 1991.

COSTA, W. M. **Geografia Política e Geopolítica: discursos sobre o território e o poder**. 2a ed. São Paulo-SP: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

COUTO, R. C. **A história viva do Brasil e o BID**. 1a ed. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, 2002.

CRUZ, R. C. A. **Políticas de Turismo e (re)ordenamento de territórios no litoral do Nordeste do Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999.

_____. **Política de Turismo e Território**. 2a ed. São Paulo-SP: Editora Contexto, 2001.

_____. **Introdução à Geografia do Turismo**. 2a ed. São Paulo-SP: Roca, 2003.

_____. Planejamento Governamental do Turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, A. I. G.; ARROYO, M.; SILVEIRA, M. L. (Eds.). **América Latina: Cidade, Campo e Turismo**. Buenos Aires/ São Paulo: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO/ Universidade de São Paulo, 2006. p. 337–350.

_____. **Geografias do Turismo: de lugares a pseudo-lugares**. 1a ed. São Paulo-SP: Roca, 2007.

DANTAS, E. W. C. et al. NORDESTE BRASILEIRO FRAGMENTADO: de uma região com bases naturais a uma de fundamentação econômica. In: SILVA, J. B. et al. (Eds.). **Litoral e Sertão, natureza e sociedade no Nordeste brasileiro**. Fortaleza-CE: Expressão Gráfica e Editora, 2006. p. 23–44.

DANTAS, E. W. C. Imaginário social nordestino e políticas de desenvolvimento do turismo no Nordeste brasileiro. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, v. 22, p. 9–30, 2007.

_____. Mutações no Nordeste brasileiro: reflexão sobre a produção de alimentos e a fome na contemporaneidade. **Confins**, n. 10, 2010.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 5a ed. São Paulo-SP: Atlas, 2006.

DONADONE, J. C. O mercado internacional de consultorias nas últimas décadas: crescimento, diversificação e formas de disputa. **Caderno de Pesquisas em Administração**, v. 10, n. 2, p. 1–15, 2003.

DONADONE, J. C.; SZNELWAR, L. I. Dinâmica organizacional, crescimento das consultorias e mudanças nos conteúdos gerenciais nos anos 90. **Produção**, v. 14, n. 2, p. 58–69, 2004.

DRUCK, G.; FRANCO, T. A terceirização no Brasil: velho e novo fenômeno. **LaboReal**, v. 4, n. 2, p. 83–94, 2008.

FARIA, F. F. **Terceirização no Serviço Público e Cooperativas de Trabalho**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em:

<http://www.observearh.org.br/observearh/repertorio/Repertorio_ObserveRH/NESP-UnB/Desprecarizacao/pdf/terc/faria_flavio.pdf>

FEIJÓ, D. V. **Critérios de distinção entre atividade-fim e atividade-meio para fins de terceirização**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

FERNANDES, J. B. **Banco do Nordeste do Brasil: retrospecto histórico (1954-1994)**. 1a ed. Fortaleza-CE: BNB, 2006.

FERNANDES, S. W. R. **A inserção do espaço geográfico no planejamento nacional do turismo**. Brasília: UNB-Universidade de Brasília, 2007.

_____. A inserção do espaço geográfico na política de turismo. In: STEINBERGER, M. (Ed.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013. p. 245–263.

_____. **Contribuições da ciência geográfica às políticas públicas**. Brasília: Universidade de Brasília, 2015.

FERRAZ, L. Lei de Responsabilidade Fiscal e Terceirização de Mão-de-Obra no Serviço Público. **Revista Eletrônica do Direito Administrativo Econômico**, v. 8, p. 1–18, 2007.

FONSECA, M. A. P. **Espaço, políticas de turismo e competitividade**. Natal, RN: EDUFRN - Editora da UFRN, 2005.

FOUCAULT, M. **Arqueologia do Saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1986.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 21, p. 211–259, 1997.

FURTADO, C. A Operação Nordeste (1959). In: **A saga da Sudene: (1958-1964)**. Rio de Janeiro-RJ: Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009. p. 29–72.

GARCIA, F. A. A relatividade da distinção atividade-fim e atividade-meio na terceirização aplicada à administração pública. **Revista de Direito Procuradoria Geral - Rio de Janeiro**, n. 65, p. 95–114, 2010.

GARCIA, R. C. **Despesas Correntes da União: visões, omissões e opções** Texto para discussão n.º 1319. Brasília: IPEA, , 2008.

GENNARI, A. M. Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90. **Pesquisa & Debate**, v. 13, n. 21, p. 30–45, 2001.

GODOY, P. R. T. Uma Reflexão Sobre a Produção Do Espaço. **Estudos Geográficos**, Rio Claro., v. 2, n. 1, p. 29–42, 2004.

_____. A produção do espaço: uma reaproximação conceitual da perspectiva lefebvriana. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, n. 23, p. 125–132, 2008.

GOMES, A. P. O. Os contratos de consultoria no serviço público à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). **Revista Controle - Tribunal de Contas do Estado do Ceará**, v. 7, n. 2, p. 130–133, 2007.

GOMES, M. S.; STEINBERGER, M.; BARBOSA, R. P. O potencial político da categoria “território usado”. In: STEINBERGER, M. (Ed.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013. p. 65–87.

GONÇALVES, M. A. Consultoria. **Revista de Administração de Empresas**, v. 31, n. 2, p. 91–98, 1991.

GRARD, J.-M. Expert, animateur, consultant: Les trois métiers du cabinet conseil en loisirs , culture et tourisme. **Revue Espaces**, n. 259, p. 9–13, 2008.

HAESBAERT, R. O território em tempos de globalização. Etc, espaço, tempo e crítica – **Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas e outras coisas**, v. 1, n. 2, p. 39–52, 2007.

HAM, C.; HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state**. 2a ed. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HARDT, M.; NEGRI, A. **Império**. 3a ed. Rio de Janeiro-RJ: Record, 2001.

HARVEY, D. **A Condição Pós Moderna**. Uma pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural. São Paulo-SP: Edições Loyola, 1993.

_____. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo-SP: Annablume, 2005.

HENRIQUES, E. B. **Lisboa Turística entre o Imaginário e a Cidade**. A construção de um lugar turístico urbano. Lisboa: Edições Colibri, 1996.

HIRST, P.; THOMPSON, G. **Globalização em questão**: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade. 3a ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.

IANNI, O. **Teorias da Globalização**. 10a ed. Rio de Janeiro-RJ: Editora Civilização Brasileira, 2002.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** - Aspectos das relações de trabalho e Sindicalização. Rio de Janeiro-RJ: IBGE, 2015.

ITUASSU, C. T.; TONELLI, M. J. Sucesso, mídia de negócios e a cultura do management no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 12, n. 1, p. 86–111, 2014.

KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Eds.). **Políticas Públicas: coletânea** - Volume I. Brasília: ENAP, 2006a. v. 1p. 219–224.

_____. Juntando as coisas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Eds.). . **Políticas Públicas: coletânea** - Volume I. Brasília: ENAP, 2006b. p. 225–245.

KREIN, J. D. **Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil: 1990-2005**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2007.

LEIRNER, A. I. **Divisão de poder e autoridade civil**: governança, políticas públicas e desenvolvimento local em projetos fomentados por agências multilaterais. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Eds.). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

LOPES, C. Crescimento econômico e desigualdade : As novidades pós-Consenso de Washington. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 94, p. 3–20, 2011.

LUCHIARI, M. T. P. Urbanização turística – um novo nexos entre o lugar e o mundo. In: LIMA, L. C. (Ed.). **Da cidade ao campo**: a diversidade do saber fazer turístico. Fortaleza-CE: Editora da UECE, 1998. p. 15–29.

MANZONI NETO, A. **O Novo Planejamento Territorial**: empresas transnacionais de consultoria, parcerias público-privadas e uso do território brasileiro. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2007.

MARCELINO, G. F. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 3, p. 641–659, 2003.

MARCELINO, P. Afinal, o que é terceirização? Em busca de ferramentas de análise e de ação política. **Pegada**, v. 8, n. 2, p. 55–71, 2007.

MARCELINO, P.; CAVALCANTE, S. Por uma definição de terceirização. **Caderno CRH**, v. 25, n. 65, p. 331–346, 2012.

MARE (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>

MARQUES, E. C. Notas críticas à literatura sobre Estado, Políticas Públicas e Atores Políticos. **BIB**, v. 43, p. 67–102, 1997.

MELLO E SILVA, A. Desenvolvimento e multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan-Americana no contexto da política externa de JK. **Contexto Internacional**, v. 14, n. 2, p. 209–239, 1992.

MENDES, J. S. **Políticas e práticas de informação em processos de desenvolvimento no Brasil**: o caso do Programa de Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR no Ceará e em Pernambuco. Brasília: Universidade de Brasília - UNB, 2012.

MENESES, M. P. Agentes do conhecimento? A consultoria e a produção do conhecimento em Moçambique. In: SANTOS, B. DE S. (Ed.). **Conhecimento prudente para uma vida decente**: “um discurso sobre as ciências” revisitado. São Paulo: Cortez, 2004. p. 721–755.

MOLINA, S.; RODRIGUEZ, S. **Planejamento Integral do Turismo**: um enfoque para a América Latina. 2a ed. Bauru: EDUSC - Editora da Universidade do Sagrado Coração, 2001.

MORAES, A. C. R. Geografia, interdisciplinaridade e metodologia. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, v. 18, n. 1, p. 9–39, 2014.

MORAES, M. V. E. et al. Avanços e Desafios na Gestão da Força de Trabalho no Poder Executivo Federal. In: **Estado, Instituições e Democracia: república**. Volume I. Livro 9- ed. Brasília: IPEA, 2010. p. 387–411.

MORAES, M. V. E.; SILVA, T. F.; COSTA, P. V. O mito do inchaço da força de trabalho do Executivo Federal. **Revista ResPública**, v. 7, n. 2, p. 1–17, 2008.

NOGUEIRA, R. P. **Novas Tendências Internacionais da Força de Trabalho do Setor Público**: o Brasil comparado com outros países. Brasília: Observatório de Recursos Humanos em Saúde (NESP/CEAM/UNB), 2005.

OLIVEIRA, F. M. As Políticas de Turismo no Brasil nos Anos Noventa. **Turismo em Análise**, v. 19, n. 2, p. 177–200, 2008.

ORLANDI, E. DE L. P. **Análise de Discurso**. 2a ed. Campinas: Editora Pontes, 2007.

PANNO, F.; KUHN, E.; RITERBUCH, D. DE S. Desenvolvimento pela ótica da CEPAL. **Revista Administração**, v. 4, n. 7, p. 69–88, 2005.

PAULA, A. P. P.; WOOD JÚNIOR, T. Dilemas e Ambiguidades da “Indústria do Conselho”: um Estudo Múltiplo de Casos sobre Empresas de Consultoria no Brasil. **RAC-Eletrônica**, v. 2, n. 2, p. 171–188, 2008.

PÊCHEUX, M. **Discurso**: estrutura ou acontecimento. Campinas: Pontes, 1997.

PIMENTEL, M. P. C. et al. As cinco vidas da agenda pública brasileira de turismo. Observatório de Inovação do Turismo - **Revista Acadêmica**, v. VI, n. 4, p. 1–25, 2011.

PIRES, R. R. C. Democracia participativa, sociedade civil e território. In: MARX, V. (Ed.). **Democracia Participativa, sociedade civil e território**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

QUEIROZ, C. A. R. S. **Manual de Terceirização**. São Paulo-SP: Editora STS, 1998.

RAMOS, A. L. Acumulação flexível & Direito do Trabalho. **Revista de Ciências Humanas**, v. 15, n. 22, p. 76–89, 1997.

RODRIGUES, A. A. B. Percalços do Planejamento Turístico: o PRODETUR/NE. In: RODRIGUES, A. A. B. (Ed.). **Turismo e Geografia**: reflexões teóricas e enfoques regionais. São Paulo-SP: Hucitec, 1996. p. 147–162.

RODRIGUES, J. N. Políticas públicas e geografia: retomada de um debate. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, v. 18, n. 1, p. 152–164, 2014.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

RUA, M. G. **Análise de Políticas Públicas**: conceitos básicos. Brasília, 1997.

_____. **Políticas Públicas**. 1a. ed. Brasília: CAPES/UAB, 2009.

SANTANA, K. B. B. **Terceirização de serviços no âmbito da administração pública**, 2008.

SANTOS, M. **Espaço e Sociedade**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1979.

_____. A redescoberta da natureza. **Estudos Avançados**, v. 6, n. 14, p. 95–106, 1992.

_____. O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, v. 20, n. 2, p. 15–26, 1999.

_____. Planejando o subdesenvolvimento e a pobreza. In: SANTOS, M. (Ed.). **Economia Espacial**: críticas e alternativas. 2a ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. p. 13–40.

_____. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. 4a ed. São Paulo-SP: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

_____. **Por uma outra globalização - do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro-RJ: BestBolso, 2011.

_____. **Pensando o espaço do homem**. São Paulo-SP: Editora da Universidade de São Paulo, 2012a.

_____. **Da Totalidade ao Lugar**. 1a edição/ ed. São Paulo-SP: Editora da Universidade de São Paulo, 2012b.

_____. **Técnica, Espaço, Tempo**: Globalização e Meio Técnico-científico-informacional. 5a ed. São Paulo-SP: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

_____. **Espaço e Método**. 5a ed. São Paulo-SP: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro-RJ: BestBolso, 2011.

SANTOS FILHO, J. O Turismo na era Vargas e o Departamento de Imprensa e Propaganda – DIP. **CULTUR - Revista de Cultura e Turismo**, v. 2, p. 102–115, 2008.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Eds.). **Políticas Públicas: coletânea** Volume 1. Brasília: ENAP, 2006. v. 1p. 21–42.

SCHERMA, M. A. **A atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento no Brasil (1959-2006)**. Campinas: UNICAMP, Campinas-SP, 2007.

SECRETARIA NACIONAL DE RELAÇÕES DE TRABALHO E DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Terceirização e Desenvolvimento: uma conta que não fecha**. São Paulo-SP: CUT, 2014.

SERPA, A. S. P. Políticas Públicas e o papel da Geografia. **Revista da ANPEGE**, v. 7, n. 1, p. 37–47, 5 out. 2011.

SILVA, A. M. B. A nova divisão territorial do trabalho brasileiro e a produção de informações na cidade de São Paulo (as empresas de consultoria). In: SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. (Eds.). **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: BestBolso, 2001. p. 379–398.

_____. Círculos de Informações, Urbanização e Usos do Território Brasileiro. **Revista da ANPEGE**, v. 8, n. 10, p. 3–15, 2012.

SILVA, A. M. B.; FARIAS, H. C. O BNDES e as empresas de consultoria na reorganização do território brasileiro na década de 1990. **REDES**, v. 13, n. 3, p. 99–120, 2008.

SILVA, P. P. Terceirização nos serviços públicos. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho** - Brasília, v. 77, n. 1, p. 95–130, 2011.

SILVA, S. A. **O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014.

SMITH, N. **Desenvolvimento Desigual - Natureza, Capital e a Produção do Espaço**. Rio de Janeiro-RJ: Bertrand Brasil, 1988.

SOUTO MAIOR, J. L. A terceirização sob uma perspectiva humanista. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho** - Brasília, v. 70, n. 1, p. 119–129, 2004.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006.

SOUZA, M. A. A. O Desencontro dos Territórios de Oportunidades para Investimentos Imobiliários-Turísticos no Litoral Pernambucano: PRODETUR-NE versus Setor Privado. Simpósio Espaço Metropolitano, Turismo e Mercado Imobiliário. **Anais...** Fortaleza-CE: Simpósio Espaço Metropolitano, Turismo e Mercado Imobiliário, 2008

SOUZA, M. L. “Território” da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: **Territórios e territorialidade: teorias, processos e conflitos**. São Paulo-SP: Expressão Popular/ Programa de Pós - Graduação em Geografia UNESP, 2009. p. 57–72.

_____. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. 1a ed. Rio de Janeiro-RJ: Bertrand Brasil, 2013.

STEINBERGER, M. A inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território. In: STEINBERGER, M. (Ed.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013. p. 31–64.

TEIXEIRA, V. Políticas Públicas: alguns apontamentos para a agenda da Geografia brasileira. **Revista de Geografia UFPE**, v. 33, n. 3, p. 180–200, 2016.

TODESCO, C. **Estado e produção terceirizada de políticas públicas de turismo para a Amazônia Legal**: uma análise fundada nas dimensões da vida política. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

UNITED NATIONS [DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS]. **International Recommendations for Tourism Statistics 2008**. New York: United Nations Publication, 2010.

UNWTO. **Faits saillants OMT du tourisme**. p. 16, 2015a.

_____. **Comprende le tourisme**: Glossaire de base. Disponível em: <<http://media.unwto.org/fr/content/comprende-le-tourisme-glossaire-de-base>>. Acesso em: 13 ago. 2015b.

VALENTE, M. A terceirização nos serviços públicos: Trabalho Decente e serviço público de qualidade. In: DAU, D. M.; RODRIGUES, I. J.; CONCEIÇÃO, J. J. DA (Eds.). **Terceirização no Brasil**: do discurso da Inovação à precarização do trabalho (atualização do debate e perspectivas). São Paulo-SP: Annablume; CUT, 2009. p. 103–106.

VIANA, L. H. V. **A influência do Banco Interamericano de Desenvolvimento na Formulação de Políticas Públicas**: Análise das condições de financiamento do Programa de Reabilitação da Área Central no Município de São Paulo - Procentro. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

VIANA, M. T.; DELGADO, G. N.; AMORIM, H. S. Terceirização: aspectos gerais. A última decisão do STF e a Súmula n. 331 do TST. Novos enfoques. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho** - Brasília, v. 77, n. 1, p. 54–84, 2011.

YÁZIGI, E. Introdução. In: YÁZIGI, E.; CARLOS, A. F. A.; CRUZ, R. C. A. (Eds.). **Turismo, espaço, paisagem e cultura**. São Paulo-SP: Hucitec, 1996. p. 9–12.

APÊNDICES

APÊDINCE A

Roteiro – Entrevista Empresas de Consultoria

Nome do entrevistado: _____
 Empresa: _____
 Cargo: _____ Telefone: _____
 E-mail: _____
 Data da entrevista: ____/____/____ Local da entrevista: _____
 Horário de início da entrevista: _____ Horário de término da entrevista: _____

CONHECENDO A EMPRESA

1. Trace um breve histórico da empresa (surgimento, linhas de ação, principais trabalhos, responsáveis, corpo técnico)

A EMPRESA E O PRODETUR/NE

1. Como a empresa foi selecionada pelo Programa?
2. Quem foi o responsável técnico pelo(s) Plano(s)?
3. Quais foram os planos e projetos realizados pela empresa no âmbito do programa? Em quais Estados?
4. Qual foi o valor pago pelo(s) Plano(s)?
5. Qual a posição da empresa no organograma geral do Programa?
6. Quais eram as etapas na realização dos planos e como a empresa se inseria em cada uma delas?
7. Quais os produtos derivados de cada um dos planos?
8. Quem eram os profissionais que participavam dos planos? Qual sua formação? Eram contratados ou efetivos?
9. Considerando que um dos produtos dos planos trata-se do diagnóstico, quem eram os profissionais que realizavam essa etapa? Esses profissionais residiam no Estado?
10. Como se dava o diálogo com os OOT do(s) Estado(s)?
11. O fato de a empresa não se localizar no Estado, dificultou os trabalhos?
12. Houve aditivo de tempo? Se sim, por quê?
13. Houve aditivo de recursos? Se sim, por quê?
14. Como se dava o processo de acompanhamento dos planos por parte dos OOT?
15. O termo de referência fornecido pelos OOT era claro? Houve algum problema com o termo?
16. A empresa tinha autonomia para sugerir proposições ou alterações nos planos?
17. Os planos contam, inicialmente, com uma avaliação do PRODETUR I. Como era realizada essa avaliação? Com base em quais fontes e indicadores?
18. Como era selecionada a área de atuação dos planos (dimensão territorial)? A empresa colaborou nesse processo?
19. A empresa foi contratada para fazer algum plano no âmbito do PRODETUR Nacional?

APÊDINCE B
Roteiro – Entrevista com Técnicos e Gestores – OOT – PRODETUR/NE

Nome do entrevistado:

Função desempenhada:

Período em que permaneceu no PRODETUR/NE:

Formação:

Instituição/ função atuais:

E-mail/Telefone:

Data da entrevista:

Local da entrevista:

Horário de início da entrevista:

Horário de término da entrevista:

1. Em sua 1ª Fase, o PRODETUR/Ne previa a elaboração de um documento denominado “Estratégias de Desenvolvimento Turístico”, para cada um dos estados participantes. Como este documento foi elaborado? Envolveu a participação de empresa de consultoria? Se sim, qual foi a empresa contratada?
2. Como foi delimitada a área de abrangência na Fase I do PRODETUR/Ne? Essa decisão coube somente ao estado ou foi influenciada por outras instituições (BNB, MTur, Governo Estadual)?
3. Diferentemente da 1ª Fase, que tinha seu foco no “desenvolvimento econômico regional”, a 2ª Fase do PRODETUR/Ne direcionou seu foco para os “princípios do desenvolvimento sustentável”. Em sua opinião, o que essa mudança acrescentou de fato ao desenho e execução do programa?
4. Como foi delimitada a área de influência do polo na 2ª fase do Programa (quais indicadores serviram de base a esta decisão)? Esta decisão sofreu a influência de outras instituições, como o BID/ BNB/ MTur? Esta decisão foi anterior à constituição do Conselho do Polo ou contou com a participação do Conselho?
5. Como se desenrolou o processo de constituição do Conselho de Turismo do Polo? O Conselho era realmente atuante? Em quais etapas o Conselho era acionado (somente durante a elaboração do PDITS ou também durante a execução das ações)?
6. Além do Conselho do Polo, há um Conselho Estadual de Turismo? Os dois dialogam?
7. Como funcionava a UEE? Ela estava vinculada ao OOT do Estado? A UEE mantinha um bom diálogo com o OOT? E com outras secretarias?
8. Qual a constituição do corpo técnico da UEE? Essa composição era pré-estabelecida pelo Regulamento Operacional do programa ou cada UEE tinha liberdade para montar seu corpo técnico?
9. Como se dava a participação do BNB, do Mtur e do BID durante o Programa? Ela se estendia do planejamento até a execução ou era apenas pontual?
10. Os dirigentes do OOT mudaram muito ao longo da execução do Programa? De que forma você avalia que essas mudanças influenciaram o Programa?
11. Como foi selecionada a consultoria que auxiliou o estado na elaboração do PDITS?
12. Como se dava o diálogo da UEE com a consultoria? Este diálogo estava restrito à UEE ou se estendia ao OOT?
13. Fale sobre as etapas de elaboração do PDITS junto à consultoria.

14. O fato de a consultoria não se localizar no estado atrapalhou o processo de elaboração do PDITS?
15. Houve aditivo de tempo e/ou de recursos durante a elaboração do PDITS? Se sim, por que?
16. A 2ª Fase do PRODETUR/Ne previa em seu desenho um componente dedicado ao Fortalecimento Institucional de estado e municípios. Você considera que este fortalecimento institucional aconteceu de fato? Se sim, cite indicadores que, em sua opinião, comprovam esse fortalecimento.
17. Como você avalia a participação dos municípios no organograma do PRODETUR/Ne?
18. Como você avalia o aumento do nível de exigências feitas pelo BID para o ingresso dos estados na 2ª Fase do Programa?
19. Na sua opinião, quais teriam sido os ganhos e perdas em cada uma das duas fases do Programa?
20. De acordo com sua opinião, quais teriam sido os principais desdobramentos sócio espaciais do PRODETUR/Ne para o estado?
21. O Estado está inserido no PRODETUR Nacional? Se sim, como você avaliaria o PRODETUR Nacional em relação ao PRODETUR/Ne?

APÊDINCE C
Relação de Entrevistados

Banco do Nordeste		
Entrevistado	Função no PRODETUR/NE	Data da Entrevista
Bruno Gabai	Diretor Executivo do PRODETUR/NE II	24 de julho de 2014
Empresas de Consultoria		
Entrevistado	Empresa	Data da Entrevista
Cristiano Vasques	HVS Invest/FGV	21 de outubro de 2014
Doris Ruschmann	Ruschmann Consultores	21 de outubro de 2014
Nelson Quadros	Fundação João Pinheiros	23 de outubro de 2014
Mônica Herkenhoff	Technum Consultoria LTDA	02 de dezembro de 2014
Izabel Borges	Technum Consultoria LTDA	02 de dezembro de 2014

Órgãos Oficiais de Turismo dos Estados			
Entrevistado	Estado	Função no PRODETUR	Data da Entrevista
Luiz Phelipe Andrès	MA	Coordenador da UEE na 1ª fase	18 de março de 2015
José Marcelo do Espírito Santo	MA	Coordenador da UEE na 2ª fase	18 de março de 2015
Marcelino Silva Farias Filho	MA	Diretor de Projetos da UEE na 2ª fase	19 de março de 2015
Eleonora Parente Sampaio Fernandes	PI	Assessora na 1ª fase e Coordenadora da UEE na 2ª fase	24 de março de 2015
Adolfo Martins de Moraes	PI	Coordenador da UCP ¹³⁵ no início do PRODETUR Nacional	24 de março de 2015
Maria Zuleide de Amorim Martins	PI	Assessora na área de desembolsos, na 1ª Fase e 2ª fase PRODETUR/NE	24 de março de 2015
Edson Correia	PI	Assessor na SETUR-PI	25 de março de 2015
Marcelo Carvalho	BA	Diretor da SUINVEST UCP - Prodetur Nacional	10 de abril de 2015
Inez Maria Dantas Amor Garrido	BA	Assessora UCP Prodetur Nacional	10 de abril de 2015
Maria Teresa Chenaud Sá de Oliveira	BA	Coordenadora Ambiental UCP - Prodetur Nacional Bahia	10 de abril de 2015
Andreia Ferreira Brandão	BA	Coordenadora de Projetos UCP - Prodetur Nacional Bahia	10 de abril de 2015

¹³⁵ UCP - Unidade de Coordenação do Programa (PRODETUR Nacional).

Ana Cristina de Carvalho Prado Dias	SE	Coordenadora da UEE na 2ª fase	13 de abril de 2015
Joab Almeida Silva	SE	Assessor do BNB para o Polo de Turismo Costa dos Coqueirais	13 de abril de 2015
Simone Bentes	AL	Coordenadora da UEE na 2ª fase	14 de abril de 2015
Angela Tribuzi	PE	Turismóloga - SETUR	27 de abril de 2015
Suely Duarte	PE	Técnica em Turismo - SETUR	28 de abril de 2015
Joel Vicente Muniz	PE	Engenheiro cedido para SETUR	28 de abril de 2015
Mariza Jordão	PE	Arquiteta - UCP Prodetur Nacional	28 de abril de 2015
Catharine Brasil	PB	Coordenadora da UEE na 2ª fase	06 de maio de 2015
Carlos Alberto Freire Medeiros	RN	Coordenador da UEE na 2ª fase	11 de maio de 2015
Francisco Soares Júnior	RN	Coordenador da UEE na 1ª fase	12 de maio de 2015
Olga Valéria Barbosa	CE	Coordenadora da UEE na 2ª fase	19 de maio de 2015
Riana Rocha	CE	Técnica da UCP PRODETUR Nacional	19 de maio de 2015
Dumitru Purcaro	CE	Técnica da UCP PRODETUR Nacional	19 de maio de 2015
Juliana Brauner	CE	Técnico da UCP PRODETUR Nacional	19 de maio de 2015

APÊNDICE D

Usos das palavras “espaço” e “território” em trechos selecionados dos PDITS

PDITS/ESTADO	TRECHOS SELECIONADOS
PDITS Costa do Descobrimento (Bahia)	<p>“Até a segunda metade do século XX, segundo Tofani, a região da Costa do Descobrimento apresentava um sistema econômico baseado em sistemas de produção rural tradicionais, na qual os trabalhadores rurais e suas famílias exploravam a terra, que pertencia invariavelmente a poucos proprietários, num regime de meia ou terça. Ou seja, uma parte da produção destinava-se ao dono da área e outra parte, ao agricultor. Esta forma de produção remontava ao período colonial, com a produção da cana de açúcar, passando pelo ciclo do cacau e das demais formas de uso do espaço físico, até a abertura da BR 101, em meados na década de 50, e seu asfaltamento no início dos anos 70”</p> <p>“Neste sentido, ressalta-se que Porto Seguro foi declarada Cidade Monumento Nacional, por decreto presidencial de 1973, tendo em seu território um belo sítio histórico, a chamada Cidade Alta, onde estão concentrados alguns dos mais antigos patrimônios históricos do Brasil, como a Igreja da Misericórdia e o Marco do Descobrimento”</p>
PDITS Litoral Sul (Bahia)	<p>“A promoção do turismo na Ponta do Curral deve levar em conta, portanto, a atividade pesqueira artesanal, integrando-a ao consumo de pescado da hotelaria e restaurantes, mantendo espaços próprios para os pescadores continuarem seu descanso e convivência, na porção interior da península”</p> <p>“O risco de médios e grandes investimentos sobre espaços naturais da APA requer, portanto, uma melhoria da gestão dessa área protegida, atualmente desprovida de administração e qualquer trabalho de fiscalização sistemático”</p> <p>“Além do impacto direto das construções sobre o espaço natural, com impermeabilização, alteração visual da paisagem, interrupção de trânsito de fauna e desbaste de vegetação no local das construções, as demandas por madeira nativa aumentaram muito, além de material arenoso, que por conta da informalidade e padrão de extrativismo local, geram forte pressão ambiental em toda a região”</p> <p>“Ainda, espera-se que a integração das Zonas Turísticas Costa do Dendê e Costa do Cacau, no denominado Polo Litoral Sul, que tem como instância de aproximação o Conselho do Pólo, possa promover intercâmbio de experiências e reforço mútuo do espaço turístico regional, capaz de fortalecer a região e ampliar a competitividade do ponto de vista turístico”</p> <p>“No espaço marinho, praias, dunas e recifes de corais completam esta rede de ecossistemas presentes na Costa do Dendê, enquanto as praias e fragmentos de corais completam a rede na Costa do Cacau.” p.217</p>

	<p>“Teve por foco atingir a população, principalmente aquela residente em um território de 142 km² que envolve espaço litorâneo dos municípios de Itacaré e Uruçuca, que constitui a Área de Proteção Ambiental de Itacaré - Serra Grande, situada no sul da Bahia e 30 km ao norte da cidade de Ilhéus” p. 288 “Em todos os municípios chama a atenção a pequena participação relativa das áreas antropizadas urbanas, mais destacada em Ituberá e Valença. Neste último município há um destaque para a área antropizada para usos rurais diversos: cerca de 90 mil hectares ocupando quase 80 % de todo o território municipal” p.219</p>
Polo Salvador e Entorno (Bahia)	<p>“Esse capítulo analisa a evolução da ocupação territorial dos municípios do Pólo Salvador e Entorno, identificando nesse histórico as tendências de antropização dos espaços naturais e os danos ambientais gerados” p.35</p> <p>“A concentração das atividades turísticas requer infraestruturas adequadas, não somente onde o turismo já se encontra consolidado, como também onde existe potencial de desenvolvimento, para que esses espaços sejam visitados e suas características sociais e ambientais não sofram impactos negativos que causem desequilíbrios” p.177</p> <p>“É importante destacar que os municípios que já contam com o instrumento de legislação de uso do solo e meio ambiente, estão mais preparados para proteger seus territórios de especulações imobiliárias desordenadas, apresentando assim melhores condições de receberem empreendimentos turísticos” p.302</p> <p>“A fiscalização poderia ser feita em conjunto com a própria comunidade que, estando conscientizada sobre o valor do seu espaço (do local onde vivem) para o turismo, não permitiria que houvesse construções ou empreendimentos que pudessem degradar esse espaço” p.325</p> <p>“As estratégias de desenvolvimento abordam claramente a necessidade de diversificação da ocupação dos espaços turísticos. Essa iniciativa irá colaborar para a distribuição do fluxo, receita, renda e empregos em outras áreas do Estado da Bahia, trazendo benefícios e melhoria da qualidade de vida para uma maior parcela da população” p.582</p> <p>“O desenvolvimento do distrito de Imbassaí se deu de maneira desordenada, resultando em uma utilização muito concentrada do espaço urbano. Dessa maneira, as vias de circulação do local são estreitas e dificilmente se encontra espaço suficiente para estacionamento na área dos empreendimentos turísticos” p.620</p> <p>“O município de Camaçari, além de seus 42 km de praias, conta com forte vocação para o turismo de negócios pela presença em seu território do Pólo Petroquímico e da Ford, entre outras grandes empresas e indústrias. Além disso, o município tem posição estratégica entre o Porto de Aratu, Salvador e o Aeroporto Internacional” p.613</p>

<p>PDITS Costa das Baleias (Bahia)</p>	<p>“Espera-se ainda que a integração das zonas turísticas Costa do Descobrimento e Costa das Baleias, no denominado Pólo do Descobrimento, que tem como instância de aproximação o Conselho do Pólo, possa promover intercâmbio de experiências e ampliação do espaço turístico regional, capazes de fortalecer a região e ampliar a competitividade do ponto de vista turístico” p.43-44</p> <p>“Todos os municípios desta região, com isso, expandiram plantios de eucalipto na década de noventa, representando um marco na paisagem regional. Considerando que esta zona turística está em ‘suspensão’, devido ao aquecimento econômico da Costa do Descobrimento pelos investimentos públicos e privados do PRODETUR I, uma tendência de urbanização acelerada na Costa das Baleias, como consequência de novos investimentos privados e públicos, requer medidas complementares que minimizem os riscos sobre os espaços naturais costeiros e continentais” p.137</p> <p>“No espaço continental sob influência da RESEX, o Conselho Deliberativo da RESEX do Corumbau deverá definir a Zona de Amortecimento da RESEX, bem como seu respectivo zoneamento, por meio de resolução específica” p.143</p> <p>“Para a manutenção do meio ambiente saudável incumbe ao poder público a criação de espaços territoriais especialmente protegidos onde as atividades potencialmente causadoras de impactos ambientais não podem afetar os atributos naturais (artigo 225, §1o, inciso III da CF/88). Além de garantir a integridade ambiental, tais espaços, se devidamente manejados, apresentam alto potencial como atrativos turísticos e, portanto, fontes de riquezas para o município” p.156</p> <p>“Somente assim será possível integrar a gestão do espaço territorial municipal às políticas estaduais e federais e somar esforços juntamente com os demais órgãos públicos de outras esferas de governo na administração, conservação e ocupação ordenada do espaço local” p.157</p> <p>“É importante ressaltar que a existência do Plano Diretor Municipal, aquele que alcança toda a extensão do território municipal como prevê o estatuto das cidades é um condicionante prévio para a participação dos municípios no PRODETUR NE II, no que se refere a projetos e obras de infraestrutura. Sendo assim, o PDM de cada município da Costa das Baleias deverá ser providenciado para ter acesso ao PRODETUR NE II” p.171</p>
<p>Polo Ceará Costa do Sol (Ceará)</p>	<p>“O sistema viário e de transporte foi concebido de forma a estabelecer também condições de visita e conhecimento no interior da área e constituir um instrumento de estruturação do espaço físico, ao mesmo tempo em que proporciona a acessibilidade aos locais de consumo turístico” p.33</p> <p>“Atrativos sem mérito suficiente para serem incluídos nas hierarquias superiores, mas que formam parte do patrimônio turístico como</p>

	<p>elementos que podem complementar outros de maior hierarquia, no desenvolvimento e funcionamento de quaisquer das unidades do espaço turístico que, em geral, podem motivar correntes turísticas locais, em particular a demanda de recreação popular. Não foram levantados produtos turísticos com essas características, uma vez que se optou por levantar apenas os atrativos que apresentam um fluxo turístico efetivo” p.199</p> <p>“A ÁREA DE PLANEJAMENTO, foco do PDITS, totaliza 6.936,90 km2, correspondendo a 4,7% do território cearense. Os Municípios em seu conjunto possuíam, de acordo com o Censo Demográfico de 2000, uma população de 2.747.394 habitantes, o que equivale a 36,9% da população do Estado. Deste total de habitantes, 93,93% viviam na zona urbana” p.3</p> <p>“A vegetação do Município de Caucaia tem sido bastante modificada pelas ações de desmatamento. A Caatinga, que ocupa a maior extensão do território, vem sendo fortemente atingida pela retirada de lenha, prática de agricultura nômade e pecuária extensiva. O Manguezal que acompanha trechos do baixo curso do rio Ceará vem sendo duramente atingido pela expansão das áreas construídas” p.82</p>
<p>Polo São Luís e Entorno (Maranhão)</p>	<p>“Ao PRODETUR NE II, caberia importante contribuição no fortalecimento institucional das prefeituras dessas regiões e de órgãos ambientais estaduais, a fim de se criar uma estrutura capaz de ordenar o fluxo de visitantes e a ocupação do espaço, assim como programas de sensibilização da comunidade para o turismo sustentável e de valorização dos recursos naturais” p.19</p> <p>“Sem esse fortalecimento, corre-se o risco de inviabilizar o destino Maranhão e não conseguir manter um processo de desenvolvimento sustentável. Espontaneamente, esse processo vem se dando através da incorporação dos Lençóis e do Delta, decorrente da sinergia existente entre os temas das três regiões. Apoiar esse processo, criando um espaço turístico em que a atratividade de um traz benefícios para os demais, é a recomendação deste PDITS para complementar o PRODETUR NE I e garantir a consolidação do destino turístico e dos investimentos já realizados” p.45</p> <p>“De maneira sintética, o espaço geográfico da Área de Planejamento é caracterizado por depósitos holocênicos, próximos à costa, e platôs pleistocênicos cortados por vales estreitos e profundos (desnível médio de 30 m) em rochas sedimentares, mais para o interior.” p.251</p> <p>“A prevenção dos impactos ambientais mais significativos foge do escopo do Programa, estando mais relacionado com dificuldades de planejamento de espaços metropolitanos, mas pode ser apoiada através de obras de urbanização e de fortalecimento institucional (planos diretores, desenvolvimento institucional etc.)” p.266</p> <p>“Ao mesmo tempo, identifica-se um estágio primitivo de evolução das estruturas de planejamento e gestão ambiental e urbana. Quando há instrumentos que visam a conservação dos ecossistemas, há restrições sobre a aplicabilidade na prática. Ressalte-se, ainda, os</p>

indicadores socioeconômicos extremamente baixos, apesar da visível evolução ao longo dos últimos anos. Essa conjunção de fatores indica sérias perspectivas de uso desordenado do espaço natural e urbano, com consequente degradação socioambiental. Evidentemente, a inclusão da região no escopo do PRODETUR NE II é extremamente oportuna para estruturar os municípios para a chegada do turismo, aumentando as possibilidades de sustentabilidade da atividade turística. A medida que a atividade crescer de maneira ordenada, privilegiando a inclusão das comunidades locais na economia do turismo e a racionalização do espaço para usufruto turístico, os impactos positivos poderão ser, efetivamente, percebidos. Paralelamente, os agentes estressores potenciais serão trabalhados de maneira preventiva, aumentando as possibilidades de evitá-los e diminuindo os custos de eventuais reparações.” p.267

“Além dessas carências, nota-se também, em todos os municípios, uma completa inexistência de normas e rotinas de autuações e punições de construções indevidas. Considerando-se a vocação turística desses municípios, sustentada nas riquezas naturais, bem como o crescimento de realização de obras públicas e privadas, nota-se uma grande lacuna legal de controle, embargo e multa destas, que pode repercutir negativamente na qualidade do espaço urbano e ambiental. Contudo, é conveniente esclarecer que, neste caso, resultados concretos nessa questão necessitam da participação efetiva do poder judiciário e de setores de segurança pública dos poderes executivos do Estado e da União” p.269-270

“As regiões em estudo representam as mais importantes áreas de interesse turístico para o Estado, uma vez que em seus territórios estão localizadas as cidades de Alcântara, os municípios da Ilha de São Luís, o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses e o Delta das Américas” p.57

“O crescimento médio anual da população da área em estudo foi da ordem de 3,12% no período 1980-2000, bem superior à média estadual (1,59%) e do Nordeste (1,31%). Cabe destaque as taxas verificadas nos municípios de Paço do Lumiar e São José de Ribamar, com taxas de 7,72% e 6,18%, respectivamente. Este fenômeno se justifica pela incorporação de grandes conjuntos habitacionais nos territórios desses municípios, além de um forte movimento de ocupações irregulares ocorrido no período. Esse processo corrobora a denominação de região metropolitana, onde os limites municipais são cada vez menos importantes” p.60-61

“Barreirinhas possui grande parte de seu território situado no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses. É cortado pelo rio Preguiças, um belo atrativo e uma importante via fluvial. Pela facilidade de chegada pela rodovia BR-402 e pela facilidade de acesso aos Lençóis, é o núcleo urbano e de serviços mais estruturado para atender aos turistas que querem usufruir dos atrativos do Parque” p.187

<p>Polo Costa das Piscinas (Paraíba)</p>	<p>“Apresenta, também nos níveis dos 90% , a compreensão de que o turista mal tratado não volta e contribui para que outras não venham ao espaço visitado, portanto que não deve ser tratado como uma pessoa qualquer havendo razão para tratá-lo com deferência. Nestes mesmos níveis de declarações estão aquelas que se referem à avaliação de como a população local trata o turista: predomina o reconhecimento de um tratamento bom e adequado” p.33</p> <p>“Este espaço reúne condições físicas e ambientais para consolidar-se como local privilegiado de animação cultural, com potencial de movimentação para produzir impacto sobre a vida cultural e artística da cidade” p.270</p> <p>“No que se refere ao espaço litorâneo, vocacionado para o turismo de sol, mar e negócios, 12 municípios (Baia da Traição, Bayeux, Cabedelo, Conde, João Pessoa, Lucena, Marcação, Mamanguape, Mataraca, Pitimbú, Rio Tinto e Santa Rita), estão agregados numa faixa de 138 Km de costa e uma população de cerca de um milhão de habitantes. Neste conjunto destacam-se os aglomerados urbanos da Grande João Pessoa e dois segmentos relevantes: o litoral sul, com tendência de ocupação urbana acelerada, e oferta de produtos turísticos apoiados nos atrativos do ambiente; e, o litoral norte, caracterizado pela presença exuberante da componente ambiental – grandes áreas de preservação permanente, mata atlântica e manguezais, e ainda, as reservas indígenas das comunidades de Camurupim e Tramataia” p.1</p> <p>“Por outro lado, a identificação das potencialidades turísticas desse espaço da Área de Planejamento requer um aprofundamento rigoroso, capaz de orientar o elenco de intervenções futuras no âmbito do PDITS. Dessa forma, foram observados sete componentes relevantes, a saber: qualidade das águas marinhas; qualidade da areia das praias; vegetação da borda do litoral; leitura da ambiência; tipologia da ocupação da retroterra; acessibilidade; e, disponibilidade de áreas para ocupação hoteleira” p.334</p> <p>“O bairro do Bessa localiza-se a beira mar, no norte do município de João Pessoa e vizinho aos bairros de Manaira e Intermares. Seu território é cortado longitudinalmente pelo rio Jaguaribe, que ao penetrar no município, recebe as águas do rio Timbó” p.12</p>
<p>Polo Costa dos Arrecifes (Pernambuco)</p>	<p>“Existe, ainda, a possibilidade de se atingir uma demanda turística de negócios e eventos. Esses municípios possuem potenciais cênicos, históricos e ambientais. Para isso, resta somente o espaço físico para a satisfação das necessidades básicas dessa demanda, quais sejam: auditórios e salas de reunião, centros de convenções, etc. o que poderá ser perfeitamente atendido pelos novos estabelecimentos hoteleiros que serão implantados”</p> <p>“O Pólo, como unidade de agrupamento e estruturação do espaço turístico, pressupõe a existência, em sua área de abrangência, de atrativos e produtos diversificados e complementares entre si interligados por uma malha de acessibilidade e deslocamento interno,</p>

	<p>segurança, infraestrutura básica e equipamentos e serviços que facilitem o acesso, a permanência e a circulação do visitante nos diversos locais de atração turística existentes no Pólo” p.128</p> <p>“A Região Metropolitana do Recife (RMR) está constituída por 14 municípios (Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ipojuca, Itamaracá, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata). A RMR reúne em seu território costeiro os principais atrativos e equipamentos turísticos estruturados para visitação e regularmente comercializados por agências e operadoras de turismo locais e externas” p.134</p> <p>“Quanto à propriedade da terra, é destacável a reduzida quantidade de pequenos proprietários, já que existem somente 18 estabelecimentos de menos de 10 hectares que ocupam 0,4% da terra. Ao mesmo tempo, existem cinco estabelecimentos entre 1000 e menos de 10.000 hectares, que ocupam 62,9% do território, mostrando uma concentração considerável da propriedade. Os estabelecimentos de menos de 10 hectares e menos de 100 somam 24, o que representa 63,1% do total. Estes estabelecimentos representam unicamente 2,22% da terra ocupada” p.159</p>
<p>Polo Costa do Delta (Piauí)</p>	<p>“O Parque Ambiental da Floresta Fóssil, localizado às margens do Rio Poty, a cerca de 5 Km do centro de Teresina, encontra-se quase sem estrutura receptiva. No entanto, seu acervo de árvores fossilizadas é de grande potencial de atração uma vez que os troncos fossilizados têm como originalidade a sua posição em vida, o único do Brasil. Assim, a área é um espaço ecológico de grande importância para pesquisadores de várias universidades brasileiras” p.90</p> <p>“Nesse sentido, devem ser protegidas da poluição as bacias aéreas compreendidas no espaço sobreposto às unidades de conservação, cabendo ao Poder Público tomar medidas preventivas e punitivas para evitar a poluição do ar e a sonora. Embora se reporte, pontualmente, às unidades de conservação, a questão deve ser estendida aos setores que envolvam a saúde humana, às coleções hídricas e aos fragmentos florestais não protegidos mas importantes para a conectividade dos fluxos gênicos de espécies animais e vegetais, que constituem os corredores ecológicos entre tais fragmentos e as áreas naturais Protegidas” p.191</p> <p>“As Reservas Extrativistas são espaços territoriais destinados à exploração autossustentável e conservação dos recursos naturais renováveis por populações tradicionais. Em tais áreas, é possível materializar o desenvolvimento sustentável, equilibrando interesses ecológicos de conservação ambiental com interesses sociais de melhoria de vida das populações que ali habitam. Existem duas modalidades de Reservas Extrativistas: da Amazônia e Marinha” p.205</p> <p>“Após a realização da análise SWOT, entende-se como primordial a definição das macro-estratégias de desenvolvimento do polo. Essas</p>

	<p>macro-estratégias consideram sobretudo a importância da inserção da mão-de-obra qualificada e semiquificada da região no setor turístico além da necessidade de assegurar que os municípios tenham meios de controlar e fiscalizar a ocupação e a construção nos seus territórios, conforme detalhado no diagnóstico, e nortearão a definição das metas, ações e investimentos necessários para completar e complementar a ações do PRODETUR/ PI I” p.2</p> <p>“Em razão da diversidade do uso potencial das terras e dos recursos naturais existentes, as regiões do Estado têm desenvolvido distintas atividades agropecuárias nos seus territórios. Na região do Litoral predominam as pastagens plantadas para gado leiteiro, além de uma agricultura de subsistência em pequenas áreas de cultivo de mandioca, milho, feijão e melancia; o caju em fruta e a castanha são também setores extrativos e agrícolas de certa relevância” p.26</p>
<p>Polo Costa das Dunas (Rio Grande do Norte)</p>	<p>“O Bairro da Ribeira destaca-se por sua singularidade. Situado às margens do Rio Potengi, atualmente desenvolvem-se atividades portuárias, ferroviárias, prestação de serviços, entre outros, tem sua beleza natural valorizada pelo contraste entre o espaço natural e o espaço construído. O espaço construído é composto por edifícios e monumentos de reconhecido interesse cultural, alguns tombados, em nível federal ou estadual” p.5</p> <p>“É o segundo município da região com litoral mais frágil, composto de dunas, onde são realizados passeios de <i>buggys</i>, sem que haja um mínimo de controle ambiental. Parte de seu território apresenta características de península, formando um istmo que separa a Lagoa Guaraíras do mar”</p> <p>“A Área de Planejamento abrange uma superfície de 1979,8 Km², que equivale a 26,61% da área do Pólo e 3,71% do território estadual e abrigava, em 2000, uma população de 1.025.391 habitantes, ou seja, 37,01% da população norte-rio-grandense”</p> <p>“Ao se analisar o dinamismo do processo de crescimento da população da região, se observa um grande crescimento da população urbana, principalmente nos municípios vizinhos a Natal, já que este não dispõe mais de áreas para sua expansão, tendo todo o seu território ocupado. Parnamirim vem apresentando uma taxa de crescimento anual de quase 10%, recebendo a expansão na área conurbada com Natal, bem como os Municípios de São Gonçalo do Amarante (5,10% a/a) e Extremoz (4,49% a/a), que apresentam taxas duas vezes maiores que o crescimento médio da região”</p> <p>“O Terminal de Passageiros tem um custo orçado da ordem de R\$15 milhões e tem por objetivo dotar o Porto de Natal de infraestrutura adequada à recepção de passageiros, atraindo navios de cruzeiros marítimo. Como atrativos locais estão previstos: o Prédio da Rampa, erguido entre 1942 e 1944, que deverá ser restaurado, transformando-o em Museu da 2ª Guerra Mundial; a construção de um Centro Cultural e de um Aquário Marinho. Tais atrativos turísticos estarão conjugados a uma estrutura urbanística e paisagística adequada, valorizando os espaços verdes e os aspectos ambientais”</p>

<p>Polo Costa dos Coqueirais (Recife)</p>	<p>“Manguezais: são as formações mais duramente atingidas nos últimos anos. São usadas para a fabricação de carvão, construções civis, combustíveis para indústrias, panificadoras e restaurantes. No litoral de Aracaju os manguezais vêm sendo aterrados para dar lugar à instalação de conjuntos habitacionais, rodovias e, principalmente, para a ampliação do espaço urbano da capital. Os manguezais estão presentes de forma bastante representativas nos estuários dos rios Piauí e Real e do Rio Vaza-Barris” p.53</p> <p>“Contribuir para tornar mais atrativos os núcleos turísticos da área, com espaços urbanos bem cuidados e a preservação do meio ambiente e do patrimônio, cultural, arquitetônico e histórico, por meio da implementação de processos de planejamento estratégico que garantam o desenvolvimento local de forma sustentável e permanente” p.119</p> <p>“Visando a estruturação do espaço físico são eleitos ainda Centros de Apoio às atividades turísticas nas diversas regiões, notadamente em municípios com características peculiares de potenciais indutores, com alguma infraestrutura já existente e equipamentos e facilidades turísticas já instalados (ainda que considerada incipiente face ao potencial verificado)” p.122</p> <p>“Preocupado com estas e outras questões o estudo econômico-ecológico levou à divisão do território em 15 zonas com características e diretrizes de uso definidas. O mapa apresentado a seguir indica as zonas consideradas. A abrangência, municípios envolvidos, recomendações, diretrizes de usos gerais e turísticos de cada uma delas são apresentadas no Anexo D” p.56</p>
---	--

Fonte: elaboração própria com base nos PDITS dos estados nordestinos no PRODETUR/NE II.
Disponível em: www.bnb.gov.br

ANEXOS

ANEXO A

Capítulo IX do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 1975-1979

Capítulo IX

DESENVOLVIMENTO URBANO: CONTROLE DA POLUIÇÃO E PRESERVAÇÃO DO MEIO-AMBIENTE

Na altura de 1980, o Brasil já estará com uma população urbana na ordem de 78 milhões, correspondente a cerca de 2/3 do total da população nacional.

Ao longo da década, o País se estará caracterizando, cada vez mais, como uma sociedade predominantemente urbana, em processo acelerado de metropolitanização. E o desenvolvimento urbano passa a ter interação cada dia mais profunda com a própria estratégia nacional de desenvolvimento.

É conhecido o desequilíbrio, que se tem agravado, no processo de urbanização do País. Observa-se, de um lado, um processo de metropolitanização prematura, com a proliferação de grandes aglomerados urbanos, que continuam crescendo a taxas aceleradas, e, de outro lado, a excessiva pulverização de pequenas cidades, sem um número adequado de cidades médias que dê razoável equilíbrio ao conjunto.

Essa prematura metropolitanização tem levado, principalmente no Grande Rio e no Grande São Paulo, à presença forte do problema da poluição industrial, que começa a ameaçar outros grandes centros urbanos.

Ao mesmo tempo, o desenvolvimento multiforme e rápido que se verifica em todos os quadrantes do território nacional, com a realização de grandes projetos e a aplicação de novas tecnologias, tanto em áreas urbanas como rurais, suscita o tema geral da preservação dos recursos naturais do País.

Política de Desenvolvimento Urbano

A velocidade do processo de urbanização do País é evidenciada pelas seguintes observações:

- Em apenas 30 anos a população urbana do País quase duplicou sua participação relativa, evoluindo dos 31% em 1940, para os 56% em 1970. Esse processo de urbanização decorreu, em grande parte, das migrações internas do campo para as cidades, e significou uma expansão da população urbana equivalente a 40 milhões de pessoas.

● Em 1979, a participação da população urbana brasileira no total deverá ser da ordem dos 63%, ou seja, o equivalente a 75 milhões de pessoas, determinando um aumento de cerca de 25 milhões em apenas uma década. Cerca de 48 milhões de pessoas viverão em aglomerados urbanos com mais de 100 mil habitantes (contra apenas 30 milhões, em 1970), e 37 milhões em cidades com mais de 500 mil pessoas (contra apenas 23 milhões, em 1970).

● As cidades brasileiras foram responsáveis, em 1973, por cerca de 85% do produto interno bruto (Cr\$ 606 bilhões), o que leva a prever-se, para 1979, uma participação relativa no PIB da ordem de 87%, ou seja, Cr\$ 1 110 bilhões.

● Estima-se que 70% da frota de autoveículos existente no País em 1979 (10,8 milhões) circularão nas regiões metropolitanas, o que corresponde a 1,6 vezes o número atual de veículos em circulação no País.

Esses e outros aspectos do processo de desenvolvimento das cidades brasileiras, como núcleos concentradores da riqueza, não devem, entretanto, esconder a dimensão da problemática urbana e o desafio que encerra:

● O processo de urbanização acelerada gerou grandes distorções na distribuição espacial das cidades, predominantemente litorânea. Os principais aglomerados metropolitanos localizam-se na costa atlântica, concentrando 2/5 da população das cidades, a maior parte das atividades industriais e a maior responsabilidade no que tange à expansão da economia.

● As três regiões metropolitanas do Nordeste (Recife, Salvador e Fortaleza), de outra parte, responsáveis por cerca de 7% da população urbana do País, respondem por menos de 3% do emprego industrial, enquanto que o Grande São Paulo e o Grande Rio, com 29% da população urbana, detêm quase a metade da mão-de-obra empregada na indústria.

● A disponibilidade dos equipamentos sociais urbanos também se distribui desigualmente no País, e a distribuição dos recursos destinados a supri-los, também desigual, tende a agravar as disparidades existentes.

● A excessiva concentração urbana, que ocorre sobretudo nas regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, está acarretando sérios problemas de congestionamento, superpopulação e poluição, em detrimento da qualidade de vida e do equilíbrio social.

Diante disso, a política urbana a ser executada está concebida e instrumentada como segue:

I — Definição de orientação e estabelecimento de mecanismos operativos para que a estrutura urbana acompanhe a estratégia de desenvolvimento e a política de ocupação do espaço interior.

Desta forma, cabe definir, em sentido geral, a estrutura urbana que se deseja estabelecer, nacionalmente, concebida em função dos objetivos e programas de desenvolvimento nacionais e regionais.

A cidade irá, então, situar-se dentro do planejamento do pólo econômico em que se encontra, definindo-se a sua função econômica e social e, só então, passando a definir-se sua configuração físico-urbanística. Frequentemente, esse enfoque significará a reorientação das linhas mestras de expansão da cidade, geograficamente, solução que, no longo prazo, se afigura mais racional e menos dispendiosa do que as simples soluções de engenharia que tomem como um dado as atuais tendências de evolução, mecanicamente.

Dentro dessa orientação, é necessário promover uma melhor estruturação do sistema urbano, com vistas à maior eficácia das funções exercidas pelas cidades e à elevação dos padrões de urbanização e qualidade de vida. Para isso, dever-se-á:

- Implantar as nove Regiões Metropolitanas já criadas: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba e Belém.

- Identificar as funções que devem ser cumpridas pelas metrópoles nacionais e as que devem ser desempenhadas pelas metrópoles regionais, notadamente nas áreas de maior concentração populacional e econômica.

- Definir pólos secundários imprescindíveis a uma política de descentralização, de âmbito nacional ou regional, com adequado aproveitamento das vantagens da aglomeração existentes, seja por razões de ordem econômica, social ou política; nas novas regiões estabelecer núcleos urbanos de apoio ao processo de ocupação.

A estratégia de desenvolvimento urbano objetivará, prioritariamente:

- A desconcentração intra-regional do sistema urbano dominante na região Sudeste, através principalmente do esforço prático de evitar o crescimento excessivo das grandes aglomerações urbanas de São Paulo e do Rio de Janeiro.

- A ordenação do processo de desenvolvimento do sistema urbano da região Sul, mediante expansão ordenada das metrópoles regionais e o fortalecimento dos núcleos urbanos de médio porte.

- A dinamização da base econômica das metrópoles regionais do sistema urbano do Nordeste e o reforço das atividades produtivas e dos equipamentos sociais dos pólos urbanos interiorizados.

- A promoção da urbanização nas áreas de ocupação recente ou não consolidada das regiões Norte e Centro-Oeste e a organização do desenvolvimento das metrópoles regionais em formação e da região geoeconômica de Brasília.

II — Desdobramento dessas diretrizes, operativamente, em estratégias regionais específicas, refletindo as peculiaridades e o estágio de urbanização em que se encontra cada macrorregião brasileira:

● Na região Sudeste, a estratégia regional deverá conferir prioridade:

1) A coordenação dos investimentos em infra-estrutura e à regulamentação do uso do solo nas regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, de modo a conter a taxa de crescimento dessas metrópoles e induzir à descentralização das atividades produtivas, particularmente das industriais, para centros periféricos de médio porte, que apresentem potencialidades locais.

2) Ao disciplinamento da ocupação urbana e rural das áreas contíguas às duas metrópoles nacionais, particularmente no eixo Rio de Janeiro—São Paulo e São Paulo—Campinas.

3) A ordenação e ao disciplinamento do processo de crescimento da região metropolitana de Belo Horizonte, bem como da região urbanizada sob influência de Vitória, onde serão realizados grandes investimentos ligados à siderurgia e à exportação de minérios.

4) Ao planejamento da expansão e reforço da infra-estrutura urbana das cidades beneficiárias da desconcentração funcional intra-regional, com atuação preferencial sobre os núcleos urbanos com mais de 50 000 habitantes.

5) A dinamização das funções urbanas de apoio às atividades agropecuárias e agroindustriais desempenhadas por cidades de médio e pequeno porte.

6) Ao disciplinamento planejado do processo de urbanização da orla marítima, visando ao desenvolvimento das atividades ligadas ao turismo e ao lazer, à preservação das belezas naturais e das cidades históricas e ao apoio das funções urbanas das estâncias hidrominerais.

7) A promoção de atividades permanentes para os núcleos urbanos que surjam em consequência da implantação de grandes projetos.

● Na região Sul, a estratégia adotada objetiva alcançar:

1) O planejamento e o controle do desenvolvimento das regiões metropolitanas de Porto Alegre e Curitiba, principalmente no que se refere ao uso do solo e ao planejamento integrado junto aos eixos de expansão industrial.

2) A dinamização e a promoção das atividades de planejamento integrado, infra-estrutura urbana e equipamento social, atuando preferencialmente nos centros urbanos com população superior a 50 000 habitantes.

— 70 —

3) O disciplinamento e a promoção de adequado processo de urbanização para as cidades localizadas na faixa litorânea e nas regiões de serra que se destinam ao turismo e ao lazer.

4) A promoção de uma base econômica durável para o núcleo urbano que se origina da implantação do projeto de Itaipu.

● Na região Nordeste, a estratégia urbana procurará alcançar:

1) O desenvolvimento acelerado das atividades produtivas e dos equipamentos sociais das metrópoles regionais de Recife, Salvador e Fortaleza, bem como o controle e a organização do processo de expansão metropolitana.

2) O crescimento das atividades produtivas e a melhoria na infra-estrutura funcional e no equipamento social das Capitais dos Estados e dos pólos secundários regionais.

3) A dinamização dos núcleos urbanos regionais que exercem ou venham a exercer funções de polarização do desenvolvimento regional, através de apoio às atividades produtivas e dos investimentos em infra-estrutura urbana e equipamento social. A esses núcleos deverá caber importante função na contenção do processo migratório e no apoio às atividades agropecuárias e agroindustriais.

4) A ordenação da ocupação da orla marítima, preservando-se o patrimônio histórico e valorizando-se a beleza paisagística, com vistas ao desenvolvimento do turismo interno e internacional.

5) A implantação de programas de planejamento integrado, de reforço da infra-estrutura econômica e dos equipamentos sociais das cidades que recebem grandes projetos industriais, destacando-se, na Região Metropolitana de Salvador, o pólo petroquímico de Camaçari, no Estado do Maranhão, a cidade e a ilha de São Luís e o Porto de Itaqui, e ao sul da cidade do Recife, o Porto de Suape.

● Nas regiões Norte e Centro-Oeste, a estratégia adotada promoverá:

1) O desenvolvimento da Região Metropolitana de Belém e das cidades de Manaus e Santarém, através da dinamização das funções administrativas e de apoio às atividades produtivas secundárias e terciárias e da complementação da infra-estrutura.

2) A definição e aplicação das diretrizes de desenvolvimento da região geoeconômica de Brasília, especialmente com vistas à ocupação ordenada

ao longo dos eixos viários que demandam a Capital do País, sobretudo no caso do eixo Brasília—Anápolis—Goiânia.

3) A dinamização das funções urbanas, entre outras cidades, de Cuiabá, Campo Grande, Corumbá, Dourados, Macapá, Boa Vista e Rio Branco.

4) A promoção dos núcleos urbanos de ocupação, estrategicamente selecionados ao longo das grandes rodovias de integração nacional (Transamazônica, Cuiabá—Santarém, Belém—Brasília, etc.), bem como em função das potencialidades sub-regionais para o desenvolvimento agropecuário, agromineral e agroindustrial.

5) A promoção dos centros turísticos da região Centro-Oeste.

III — Utilização dos seguintes principais mecanismos para implementar a política definida, e, em particular, implantar as Regiões Metropolitanas já estabelecidas em lei:

● Ação de estímulo e coordenação de planejamento, tendo como órgão auxiliar a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), que deverá, em especial, cuidar de orientar e acompanhar a implantação dos órgãos de comando das Regiões Metropolitanas (Conselhos Deliberativo e Consultivo); efetuar a definição detalhada da estrutura urbana a ser estabelecida, nas diferentes regiões; estabelecer diretrizes para a utilização dos fundos federais destinados ao desenvolvimento urbano.

Na definição de prioridades para o planejamento integrado das Regiões Metropolitanas, serão consideradas:

1) Prioridades gerais (comuns a todas as regiões): transportes coletivos, uso do solo, zoneamento urbano, saneamento, e outros equipamentos sociais, etc.

2) Prioridades específicas de cada Região: combate ao crime, principalmente, no Rio e São Paulo, favelas, em várias Regiões, etc.

● Uso coordenado dos fundos de desenvolvimento urbano já criados (para o Centro-Sul, Nordeste e Norte) e demais mecanismos financeiros para o setor: FDPI, recursos do BNDE para distritos industriais, etc.

● Realização de Programa de Investimentos em Desenvolvimento Social Urbano, estimado em, pelo menos, Cr\$ 110 bilhões, no período (além dos programas de Abastecimento d'Água, Esgotos e Habitação).

II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

POLÍTICA NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO URBANO

CONVENÇÕES

○ ÁREA DE CONTENÇÃO	△ NÚCLEOS DE APOIO AO PROCESSO DE OCUPAÇÃO
□ ÁREA DE CONTROLE	○ REGIÕES DE TURISMO
○ ÁREA DE DISCIPLINA E DINAMIZAÇÃO	△ ÁREAS DE PROGRAMAS ESPECIAIS
○ ÁREA DE DINAMIZAÇÃO	== EIXOS VIÁRIOS DE PENETRAÇÃO
	△ REGIÕES METROPOLITANAS

Poluição Industrial e Preservação do Meio-Ambiente

O entendimento da situação do Brasil no tocante ao controle da poluição e à preservação dos recursos naturais do País deve considerar os seguintes elementos:

- Não é válida qualquer colocação que limite o acesso dos países subdesenvolvidos ao estágio de sociedade industrializada, sob pretexto de conter o avanço da poluição mundialmente.

Em verdade, o maior ônus do esforço a ser realizado deve recair sobre as nações industrializadas, que respondem, fundamentalmente, pelo atual estágio de poluição, no mundo, e que só mais ou menos recentemente passaram a adotar medidas efetivas de proteção do meio-ambiente.

- O combate à poluição já é importante, no Brasil.

De um lado, já se observam, principalmente em face da excessiva concentração industrial em certas áreas metropolitanas, sem zoneamento adequado, assim como da proliferação de veículos nos mesmos aglomerados urbanos, manchas de poluição agudas ou significativas, em várias regiões do País, como os casos críticos óbvios do Grande São Paulo e do Grande Rio.

De outro lado, a devastação de recursos naturais — de solo, vegetais e animais — assume proporções inadmissíveis, em consequência da construção da infra-estrutura, da execução de programas industriais e agrícolas, mas, principalmente, da ação predatória de interesses imediatistas.

O País precisa defender, sistemática e pragmaticamente, esse patrimônio de recursos naturais, cuja preservação faz parte do desenvolvimento, como também o faz a proteção ao patrimônio cultural representado pelas cidades históricas.

- Ao mesmo tempo, é necessário reconhecer que a poluição da pobreza — ou seja, a carência dos requisitos básicos de saneamento e controle biológico indispensáveis à saúde das populações de baixa renda — ainda constitui prioridade imperiosa. É preciso realizar, até o fim da década, avanço substancial nesse sentido, principalmente provendo água e esgotos às populações e eliminando as endemias da pobreza: esquistossomose, malária, mal de Chagas, etc.

- O Brasil dispõe de maior flexibilidade, quanto à política de preservação do equilíbrio ecológico, do que a generalidade dos países desenvolvidos, por ainda dispor de amplas áreas não poluídas. Sem embargo, a tradição de ação predatória contra a natureza, em certas atividades de baixa produtividade, impõe, desde já, a necessidade de medidas preventivas.

A conclusão a tirar é que, mais uma vez, a política a seguir é de equilíbrio, para conciliar o desenvolvimento em alta velocidade com o mínimo

de efeitos danosos sobre a ecologia e garantindo o uso racional dos recursos do País, com garantia de permanência dos de caráter renovável.

A montagem de uma política eficaz, nesse campo, sob orientação federal, compreende: legislação básica; institucionalização da ação de governo, para organicidade e continuidade, à luz de estudos que ainda são preliminares, em certos campos; e mecanismos de controle e fiscalização, capazes de assegurar razoável implementação da orientação estabelecida.

Tal política atuará em três áreas principais:

- Política de meio-ambiente na área urbana, para evitar a ação poluidora, no ar e na água, principalmente, em decorrência da instalação de unidades industriais, em locais inapropriados e do congestionamento do tráfego urbano; e a fim de assegurar às populações das áreas metropolitanas, e dos outros centros urbanos, a infra-estrutura mínima de fornecimento de água, de boa qualidade, de um sistema de esgotos adequado e de áreas de recreação (PLANASA, Programa Especial de Controle de Enchentes e Recuperação de Vales).

- Política de preservação de recursos naturais do País, utilizando corretamente o potencial de ar, água, solo, subsolo, flora e fauna; possibilitando a ocupação efetiva e permanente do território brasileiro, a exploração adequada dos recursos de valor econômico, o levantamento e a defesa do patrimônio de recursos da natureza; e evitando ações predatórias e destruidoras das riquezas naturais.

- Política de defesa e proteção da saúde humana.

Nesse quadro, terão particular significação as políticas de uso do solo, urbano e rural, dentro de zoneamento racional, e de reflorestamento, a serviço dos objetivos de desenvolvimento e defesa do meio-ambiente.

No próximo estágio, o controle da poluição e a preservação do meio-ambiente serão objetivados segundo orientação em que cabe destacar alguns pontos:

I — Controle da Poluição Industrial, através de:

- Ação concentrada em áreas críticas, como são, entre outras, as manchas de poluição identificadas quanto ao Grande São Paulo e ao Grande Rio; Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte, Recife, Salvador e Porto Alegre; Região de Cubatão; Região de Volta Redonda; bacia hidrográfica do médio e baixo Tietê; bacia hidrográfica do Paraíba do Sul; bacia hidrográfica do rio Jacuí e estuário do Guaíba; bacias hidrográficas de Pernambuco.

Nessas áreas, será adotado zoneamento adequado, e dada atenção principalmente aos problemas de localização industrial e de estabelecimento de normas antipoluição, dentro da idéia de que a política mais eficaz é a de caráter preventivo.

● Política de localização industrial, considerando especificamente os aspectos de poluição, e voltada, por exemplo, para:

1) Disciplinar a ocupação industrial segundo a intensidade da ação poluidora das indústrias, desincentivando a implantação das indústrias com maior potencial de ação poluidora nas áreas críticas e intermediárias.

2) Disciplinar a ampliação de estabelecimentos industriais atualmente localizados em áreas críticas e intermediárias, de forma que sua expansão não aumente a intensidade de sua ação poluidora.

3) Incentivar a transferência, para fora da cidade, de fábricas mais poluidoras já em funcionamento.

● Estabelecimento de padrões de emissão para os diferentes tipos de resíduos, de forma variável conforme se trate de regiões industriais mais ou menos densas.

● Fixação de meta mínima a atingir para eliminação do caráter crítico ambiental das áreas identificadas. Para tanto, promover a realização de pesquisas e estudos básicos que permitam adequado equacionamento da situação, e formulação de diretrizes de uma política mais geral de uso do meio-ambiente.

● Desenvolvimento de tecnologia de controle da poluição, nos setores mais importantes, em articulação com os países já avançados nesse campo.

II — Preocupação específica com os aspectos de repercussão sobre os recursos naturais da área, na implantação de projetos de infra-estrutura: estradas, hidroelétricas, etc.

III — Efetiva observância de política de utilização racional dos recursos naturais na ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste, segundo anteriormente apresentado.

IV — Política de recuperação e expansão dos recursos renováveis do Nordeste, principalmente quanto a reflorestamento.

V — Programas especiais de preservação do meio-ambiente, de âmbito progressivamente expandido para as diferentes regiões, conforme sua necessidade, a saber:

● Preservação de áreas naturais representativas dos principais ecossistemas encontrados nas diversas regiões, a ser alcançada através do estabelecimento, no território nacional, de uma rede de **Estações Ecológicas** em áreas seleccionadas, de acordo com estudos a serem realizados pela Secretaria Especial do Meio-Ambiente — SEMA.

— 76 —

● Sensoriamento das águas e do ar atmosférico, para conhecer a situação ambiental, o comportamento e a quantidade dos agentes poluentes no seio das comunidades e, ao mesmo tempo, procurar identificar a presença desses elementos nos principais rios e lagoas, nas águas de praias e no ar atmosférico das regiões metropolitanas. Através desse projeto, deverão ser obtidas informações básicas, permitindo controlar a situação dos principais cursos de água do País e das principais praias, no tocante à existência de agentes poluidores.

ANEXO B
Termo de Referência para Elaboração dos PDITS
(Anexo ao Regulamento Operacional do PRODETUR/NE II)

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO NO NORDESTE
PRODETUR/NE II – PLANOS DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO
TURISMO SUSTENTÁVEL PARA OS POLOS DE TURISMO – REGIÃO
NORDESTE

TERMO DE REFERÊNCIA

1. JUSTIFICATIVAS

A experiência nos últimos 50 anos relacionada ao desenvolvimento turístico mundial tem demonstrado que o desenvolvimento espontâneo da atividade originou graves problemas ambientais, com o desaparecimento ou degradação de numerosos recursos naturais e culturais, assim como impactos negativos sobre as populações locais receptoras do turismo. A ausência de um planejamento responsável é uma das principais causas desses problemas.

A segunda fase do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - PRODETUR/NE II - tem como objetivo dar sustentabilidade ao turismo nos “Polos” dos Estados da Região Nordeste, contribuindo à melhoria da qualidade de vida das populações fixas dos municípios a serem beneficiados pelo Programa e à melhoria da capacidade de gestão do turismo pelos governos municipais.

Esta melhoria da qualidade da vida será avaliada pelo incremento dos postos de trabalho e renda, pelo aumento da acessibilidade da população aos serviços urbanos e, do lado das Municipalidades, pela melhoria de índices de gestão que confirmem a adequada administração e fiscalização dos seus espaços, do meio ambiente, dos produtos e atrativos, dos investimentos privados e fluxos turísticos.

Para alcançar estes objetivos, a segunda etapa do PRODETUR deverá, preferencialmente: apoiar os investimentos e ações geradoras de renda turística nos Municípios; assegurar que os benefícios destes investimentos sejam expandidos para suas populações fixas; e, assegurar que os governos municipais venham a ser capacitados para a gestão eficaz do turismo nos seus territórios.

A segunda fase do Programa requer a existência de um plano de curto, médio e longo prazos que garanta a sustentabilidade do desenvolvimento do turismo. O marco de referência do Plano deve ser o polo de turismo, ou seja, o espaço geográfico na qual a atividade turística se desenvolve.

O plano de desenvolvimento turístico deverá constituir o instrumento técnico para a gestão, coordenação e condução das decisões da política turística de longo prazo, de maneira integrada entre as diversas instituições públicas envolvidas com o turismo. O plano também constitui o instrumento de orientação para o setor privado, de modo a assegurar a sustentabilidade das suas ações, por meio de mecanismos de controle, acompanhamento e revisão periódica

2. OBJETIVO DO TERMO DE REFERÊNCIA

O objetivo deste Termo de Referência é, portanto, orientar os Estados na preparação de seus *Planos de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável – PDITS*.

3. OS PLANOS – PDITS

Os Estados deverão apresentar ao Banco do Nordeste, para cada um dos Polos Turísticos definidos nos Planos Estratégicos Estaduais, um Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável, doravante tratado como PDITS.

Primeiramente, os PDITS deverão ser elaborados para os Polos que já tiveram investimentos no âmbito do PRODETUR/NE-I. Estes planos deverão definir e priorizar investimentos para consolidar o turismo nas áreas que foram objetos do PRODETUR/NE – I, a partir de:

- Ações a serem completadas, definidas como aquelas que, embora previstas no âmbito do PRODETUR/NE I, não foram terminadas ou executadas nos municípios beneficiados, mas que continuam sendo necessárias à sustentabilidade do turismo do respectivo Pólo; e,
- Ações a serem complementadas, identificadas como prioritárias, em função dos resultados e impactos do turismo do PRODETUR/NE I no Pólo.

Tanto as ações de completar como as de complementar deverão ser trabalhadas no âmbito dos componentes do PRODETUR/NE II, necessários para dar sustentabilidade ao turismo, no Pólo.

Para os demais Polos, a apresentação do PDITS, para solicitar recursos do PRODETUR/NE II, é também obrigatória. Deve-se ter claro que estes Polos deverão estar justificados nos respectivos Planos Estratégicos Estaduais, bem como pelo Estudo de Demanda Turística. Este último estudo deverá ser elaborado para a região Nordeste, com recursos do Ministério do Turismo.

As UEE serão responsáveis pela formulação do Plano e, neste sentido, pela promoção prévia das articulações necessárias com: as Municipalidades envolvidas, o setor empresarial turístico, a sociedade civil e outras instituições cujas funções e decisões afetam direta ou indiretamente o desenvolvimento do turismo. Deve-se assegurar a participação de todos os envolvidos no processo de elaboração do plano, facilitando assim o consenso, entre os diferentes atores, em relação aos objetivos estabelecidos e compromissos correspondentes. Na elaboração dos documentos técnicos, é fundamental a participação de uma equipe multidisciplinar, sendo que deverá informar sistematicamente à UEE sobre os avanços do trabalho, em função do cronograma definido, de modo que a UEE possa informar os atores envolvidos e receber deles as contribuições que deverão ser consideradas nas fases seguintes do desenvolvimento do PDITS.

3.1 Resumo Executivo

O PDITS deverá iniciar com um Resumo Executivo das principais conclusões de todos os itens e subitens com dois e três dígitos.

Este Resumo deverá focalizar, principalmente, as estratégias turísticas para a Área de Planejamento do PRODETUR/NE II e as ações a elas relacionadas.

3.2 Avaliação do PRODETUR/NE I

Para os Polos que já receberam recursos no âmbito do PRODETUR/NE I, deverá ser realizada uma análise de resultados do desenvolvimento do setor turístico, tendo por base o período de 1994-2000.

Essa análise deverá ser feita considerando-se de um lado os investimentos por componentes do PRODETUR/NE I, bem como outros investimentos similares que o próprio Estado/Municípios realizaram no mesmo período e, de outro, os indicadores demonstrativos de resultados do desenvolvimento do turismo na área: (i) evolução do fluxo turístico, no período; (ii) incremento do número de UH's; (iii) incremento dos investimentos privados em hotelaria e restaurantes, ou outras atividades relacionadas; (iv) incremento do número de empregos diretos e indiretos do setor turístico; (v) incremento do número de agências e operadoras de viagens e pacotes; (vi) incremento das receitas turísticas, vis a vis a receita fiscal dos municípios. Os impactos negativos econômicos, sociais e ambientais "stricto sensu" deverão também ser avaliados.

Como conclusão deste capítulo, deverão ser destacados os problemas e impactos negativos, inclusive ambientais, que necessariamente terão que ser trabalhados/mitigados no âmbito do PRODETUR/NE II.

3.3 Diagnóstico da Área de Planejamento

A definição do Pólo deve considerar sua abrangência geo-turística e seu papel estratégico para o desenvolvimento turístico do Estado. Deve levar em conta suas características territoriais, os municípios que o integram e os indicadores turísticos que justifiquem o Pólo como *Destino Turístico*.

3.3.1 Área de Planejamento - Definição

- Área de Planejamento para os Polos que já receberam recursos do PRODETUR/NE I
A Área de Planejamento para esses Polos deverá focalizar os Municípios que já receberam recursos do PRODETUR/NE I e/ou que foram impactados pelo Programa e, neste sentido, ainda necessitam investimentos para garantir a sustentabilidade da atividade turística.

Deve-se ter claro que isto não significa que os demais Municípios do Pólo não deverão receber investimentos no âmbito do PRODETUR/NE II, mas apenas que estes serão postergados, para uma segunda etapa, quando já estiver garantida a implementação das ações de completar e complementar nos Municípios que receberam investimentos do PRODETUR/NE I.

- Áreas de Planejamento dos demais Polos de cada Estado
As Áreas de Planejamento prioritárias para investimento nos demais Polos de cada Estado deverão ser estabelecidas com base no Estudo de Demanda para a região Nordeste, a ser disponibilizado pelo Ministério do Turismo.

Neste sentido, deverão ser avaliados a demanda e o crescimento dos fluxos turísticos, bem como a importância do setor turístico para os Municípios do Pólo. Define-se a Área de Planejamento pelo conjunto de Municípios que já apresentem demanda e fluxos turísticos significativos em relação aos demais, ou que façam parte de circuitos turísticos integrados.

- Espacialização dos diversos aspectos da Área de Planejamento

Ressalte-se que em cada um dos PDITS, deverão ser apresentados mapas detalhados, em escalas adequadas, das respectivas Áreas de Planejamento, representadas pelos seus municípios, espacializando-se: (i) áreas frágeis e protegidas, incluindo áreas marinhas; (ii) zoneamento ambiental, se houver; (iii) zoneamento do uso e ocupação do solo, se houver; (iv) áreas potenciais para uso e ocupação de atividades turísticas; (v) bacias hidrográficas e categorias estabelecidas para os recursos hídricos, em função da qualidade das águas dos cursos d'água; (vi) áreas de cobertura do monitoramento dos recursos ambientais, dos diversos órgãos que trabalham com o meio ambiente (água, ar, solo, subsolo, vegetação e fauna); (vii) produtos e atrativos turísticos; (viii) infra-estruturas/ áreas de cobertura dos sistemas de tratamento de água, esgoto e resíduos sólidos, transportes, energia e telecomunicações existentes e previstas (caso o Poder Público já tenha considerado implantação ou ampliação de infra-estrutura nas suas estratégias de planejamento); (ix) investimentos do setor privado existentes e previstos, distinguindo estes últimos, de acordo com a seguinte tipologia: em planejamento, em projeto, em execução.

Estes mapas ou cartas são considerados mínimos e devem ser inseridos no PDITS, nos itens correspondentes, que se seguem.

3.3.2 Dinâmica Socioeconômica

3.3.2.1 Análise da Dinâmica Social

O objetivo deste capítulo é analisar o marco socioeconômico na qual as atividades turísticas se desenvolvem, e a contribuição que estas atividades aportam a essas dimensões *no âmbito do Pólo*, especificamente, em relação ao emprego, à geração de renda e à melhoria da qualidade de vida da população fixa.

O PDITS deverá apresentar um quadro da dinâmica econômica (com as respectivas tabelas e análises) dos Municípios da Área de Planejamento, focalizando os três setores da economia, primário, secundário e terciário.

Deverão ser ressaltados os dados relacionados ao turismo, no âmbito do setor terciário. Estimativas para este setor terciário também deverão ser realizadas, tendo em vista, inclusive, consubstanciar os dados de oferta e demanda futura do turismo, em item específico.

Neste sentido, a análise econômica deverá trabalhar os seguintes temas:

- *Evolução Econômica Recente da Área de Planejamento*

Análise do crescimento do PIB dos municípios da área no período recente, a partir dos anos 80, bem como do comportamento de sua participação relativa no PIB do Estado.

O intuito é avaliar a evolução do PIB da área de planejamento, nesse período, conhecendo-se sua trajetória de crescimento e, também, a sua importância no âmbito estadual, de maneira a se antecipar à sua evolução futura.

- Perfil Econômico Setorial da Área

A partir dos dados de valor adicionado para os anos de 1985, 1990, 1996, 1997 e 1998 abertos pelos grandes setores da economia – agropecuária, indústria, comércio e demais serviços, é possível conhecer e analisar a evolução do perfil setorial da área de planejamento, com ênfase na contribuição do turismo.

- Perfil Econômico Espacial da Área

Em continuidade ao subitem anterior, busca-se aprofundar quais são as atividades produtivas relevantes em cada setor e como estão distribuídas espacialmente entre os municípios da área.

Adentra-se assim, a uma visão das economias municipais, no sentido de verificar quais são as principais atividades primárias, (culturas permanentes e temporárias, criações, etc), secundárias (principais indústrias) e terciárias, com ênfase na contribuição do turismo, bem como qual a sua importância econômica na área. Considerando-se a disponibilidade de dados sobre um importante sub-setor do terciário dessa área, o de turismo, objeto deste trabalho, deve-se, aprofundar sua análise, visualizando-se seus encadeamentos com os demais setores produtivos e a dinâmica econômica a ele associada

3.3.2.2 Análise Social

Para a análise da população e suas condições de vida, deverão ser trabalhados e analisados dados da população total, urbana e rural por município, da Área de Planejamento, trabalhando-se também com suas projeções até o ano de 2020 e, tendo em vista que alguns desses indicadores serão objetos de monitoramento ao longo do tempo, para efeitos de avaliação dos resultados do PRODETUR/NE II:

- População

Retrata-se a evolução da população a partir dos anos 80, considerando-se os dados censitários e as estimativas elaboradas pelo IBGE, usando-se os parâmetros básicos de estudos populacionais como sua distribuição entre áreas urbana e rural, por sexo, idade, densidade, expectativa de vida, entre outros disponíveis em fontes secundárias, para cada um dos municípios da área de planejamento.

Essa análise pretende também servir de base às estimativas para a construção de um quadro futuro, necessário para garantir consistência entre o comportamento do tamanho populacional em longo prazo e as ações propostas, principalmente para a infra-estrutura básica e de saneamento, importante tema a receber recursos do PRODETUR/NE II.

- Condições de Vida

Como um dos objetivos do Programa é beneficiar a população fixa, o PDITS deverá trabalhar os indicadores sociais que serão monitorados ao longo do tempo, para se

avaliar o êxito do PRODETUR /NE II. Estas informações incluem a evolução de indicadores como IDH; da renda (PIB per capita); das taxas de emprego e de desemprego; dos índices de cobertura e déficit de serviços públicos básicos.

Além disso, informações relacionadas à educação (índice de analfabetismo e grau de escolaridade, ou anos de estudo) e saúde (unidades hospitalares e condições de atender aos turistas) também devem ser avaliadas. Ressalte-se que a análise das informações educacionais aqui trabalhadas deverá ser recuperada resumidamente no item - Capacitação da População para turismo.

As informações a serem apresentadas devem sempre ser desagregadas, quando for possível, por município. A análise deve ter por referências os totais para a Área de Planejamento/Pólo e para o Estado, incluindo uma comparação com as médias nacionais se for relevante. Deve ser dada atenção específica à análise das condições socioculturais e econômicas das comunidades tradicionais e populações indígenas, dada sua maior vulnerabilidade.

Finalizar a análise desenvolvida neste capítulo com uma conclusão, mostrando o impacto que a atividade turística vem resultando, a partir de indicadores como: emprego e renda per capita .

3.3.3 Infra-estrutura

Deverá ser apresentada uma avaliação da área de cobertura, condição física e qualidade dos serviços das seguintes infra-estruturas, para a área de planejamento, em relação às necessidades do setor de turismo: sistemas de água potável, esgoto sanitário, coleta e disposição do lixo, drenagem e sinalização turística; rodovias, aeroportos, portos; além de urbanização da orla, se houver. Deverá enfatizar os déficits e os problemas específicos que afetam o desenvolvimento do turismo.

3.3.3.1 Saneamento básico – água e esgoto

Deve-se ter claro que, para os Polos que já receberam investimentos em infra-estrutura – saneamento básico, no âmbito do PRODETUR/NE I, o item deverá ser iniciado com uma avaliação das ações implantadas com estes recursos. O PDITS deverá focalizar, dentre outros aspectos, o balanço entre demanda pelos serviços públicos e oferta (quantidade e qualidade) dos mesmos.

O inventário (oferta e déficit) deve ser completo no que se refere à infra-estrutura social (abastecimento de água e esgoto sanitário), ressaltando-se o acesso da população fixa a estes serviços.

Neste sentido, recuperam-se as informações gerais do item anterior – Condições de Vida da População, detalhando e qualificando esses serviços a partir de indicadores que expressem como vem operando a empresa concessionária, para um período recente de no mínimo três anos: população atendida por água e esgoto; área de cobertura das concessões; total de conexões; e, número de economias atendidas.

Deverá também ser apresentada uma avaliação dos projetos e programas que vêm sendo e serão implantados e implementados pelos governos estaduais e municipais relacionados à provisão dessas infra-estruturas, na Área de Planejamento, com suas respectivas fontes de recursos.

A análise também deverá dar conta da situação da (s) empresa(s) concessionária(s), que vêm atuando na Área de Planejamento, detalhando-se:

- Aspectos institucionais – envolvendo informações sobre a constituição da empresa estatal; suas finalidades específicas; seus objetivos; os contratos de concessão específica com os Municípios (titulares do serviço pela Constituição Federal de 1988) para viabilizar a execução e operação dos serviços; além das obrigações dos Municípios, comumente solicitadas como contrapartida.
- Aspectos comerciais – a análise deve ser elaborada com indicadores da área comercial que permitam apreciar o nível dos consumos médios faturados (m^3 mensal por usuário), verificando se houve decréscimo e, neste sentido, suas causas mais relevantes e o que significaram em termos de faturamento para a empresa. No que se refere à tarifa, deve-se verificar se o preço alcançado está dentro dos níveis de eficiência, estimados entre US\$ 0,60/ m^3 a US\$ 1,00/ m^3 .
- Área operacional e custos – um indicador comumente utilizado, relacionado à eficiência da gestão, se refere ao número de empregados por 1.000 conexões. A análise deste indicador é necessária, no sentido de se verificar reduções recentes de recursos humanos, principalmente, quanto ao peso da área administrativa e comercial, no cômputo do custo total.
- Aspectos financeiros – dentre os indicadores a serem analisados estão: receitas operacionais; despesas operacionais; resultados operacionais, não operacionais e antes de imposto de renda; origens dos recursos; aplicações de recursos; aumento do capital circulante.
- Planejamento estratégico – avaliar se a empresa de saneamento vem efetivamente desenvolvendo o seu produto de forma planejada, melhorando sua base institucional com implementação de programas de modernização, de capacitação de recursos humanos, certificações como a ISO – 9002 e ISO – 14001.

Finalizar a análise desenvolvida neste capítulo com uma conclusão, definindo recomendações para tratamento dos problemas identificados com ênfase nas necessidades para dar sustentabilidade ao turismo e atender aos problemas locais /Área de Planejamento.

3.3.3.2 Saneamento básico – coleta, tratamento e disposição de resíduos sólidos

Deverá ser realizado um texto crítico do sistema de coleta, transporte, minimização de disposição e das práticas relacionadas à disposição final de resíduos sólidos.

O PDITS deverá focalizar, dentre outros aspectos, o balanço entre a demanda para a coleta, disposição de resíduos sólidos (incluindo aquela resultante das atividades turísticas) e a oferta de serviços, incluindo transferência, capacidade do aterro. Devem ser apresentados indicadores municipais de atendimento, volume ou peso de resíduos gerados e os sítios de disposição. Problemas de saúde pública e de contaminação ambiental devem ser identificados, como resultantes dessas práticas.

O PDITS deverá avaliar os aspectos financeiros relacionados à sustentabilidade do investimento, em longo prazo, como: mecanismos para recuperação de custos correntes, estabelecimento e cobrança de taxas, etc. O PDITS deve apresentar indicadores de desempenho, indicadores econômicos de eficiência (custo unitário estimado para coleta, transporte e disposição final, vis à vis as taxas cobradas para os serviços, se houver).

O PDITS deverá avaliar a participação da iniciativa privada nas diferentes etapas do processo de manejo da disposição de resíduos sólidos.

O PDITS deverá avaliar criticamente a estrutura institucional do setor público nos níveis estadual e local (execução, supervisão e capacitação; normas sobre a ótica financeira e sobre o ponto de vista ambiental; gestão técnica), devendo apresentar indicadores de desempenho. Finalizar a análise desenvolvida neste capítulo com uma conclusão, definindo recomendações para tratamento dos problemas identificados. As recomendações deverão responder às demandas da população fixa e turística, a partir de uma abordagem integrada para a gestão dos resíduos sólidos.

Deve-se ter claro também que a avaliação da estrutura institucional do setor público nos níveis estadual e local deverá sinalizar para diretrizes associadas ao tratamento dos problemas locais /Área de Planejamento para assegurar o turismo sustentável.

3.3.3.2 Transportes

Deve-se ter claro que, para os Polos que já receberam investimentos em infraestrutura – transportes, no âmbito do PRODETUR/NE I, o item deverá ser iniciado com uma avaliação das ações implantadas com estes recursos.

O inventário deve ser completo no que se refere à infra-estrutura (aeroportos, rodovias, hidrovias, principalmente), ressaltando-se seus fluxos atuais e condições de atendimento.

Para as rodovias, devem ser considerados e analisados indicadores de tráfego, tais como: volume médio diário, origem/destino, segurança de tráfego/número de acidentes; além das condições físicas, número de pistas, existência ou não de faixa de acostamento, de sinalização vertical e horizontal e de sistema de drenagem superficial e tipo de pavimento e condições.

Para os aeroportos, devem ser considerados indicadores de movimentação: fluxos por mês e por ano, procedência, motivos de viagem – negócios e lazer, etc.

Para portos e ancoradouros, devem ser avaliadas informações sobre volume de passageiros desembarcados, procedência e motivos de viagem. O número de navios de cruzeiros e suas capacidades médias são também dados relevantes para análise de portos.

Deverá também ser apresentada uma avaliação dos projetos que vêm sendo e serão implantados e implementados pelos governos estaduais e municipais relacionados à provisão dessas infra-estruturas, na Área de Planejamento, com suas respectivas fontes de recursos.

A análise também deverá dar conta da situação dos órgãos estaduais de transportes, detalhando-se:

- Aspectos institucionais – envolvendo informações sobre a constituição do órgão; suas finalidades específicas; e, seus objetivos.
- Aspectos operacionais e custos – a partir de indicadores relacionados à eficiência da gestão, como por exemplo número de funcionários/quilômetros de estradas administradas, deverá ser avaliado como estes meios de transportes vêm sendo operados e mantidos, para um período recente de no mínimo três anos. Verifica-se assim o peso da área operacional, na gestão de transportes.

- Aspectos financeiros – dentre os indicadores a serem analisados estão: receitas operacionais; despesas operacionais; resultados operacionais, não operacionais e antes de imposto de renda; origens dos recursos; aplicações de recursos; aumento do capital circulante.
- Planejamento estratégico – avaliar se a empresa vem efetivamente desenvolvendo e mantendo suas obras de forma planejada, melhorando sua base institucional com implementação de programas de modernização, de capacitação de recursos humanos, certificações como a ISO – 9002 e ISO – 14001.

Finalizar a análise desenvolvida neste capítulo com uma conclusão, definindo recomendações para tratamento dos problemas identificados. Além disso, a avaliação solicitada para o *órgão estadual de transportes* deverá explicitar sua capacidade para coordenar suas ações na Área de Planejamento, bem como para operar, manter e fiscalizar seus investimentos específicos na área.

3.3.3.4 Drenagem e Urbanização de Orlas Turísticas

Deve-se ter claro, que para os Polos que já receberam investimentos em infraestrutura – drenagem e/ou urbanização de orlas e áreas turísticas, no âmbito do PRODETUR/NE I, o item deverá ser iniciado com uma avaliação das ações implantadas com estes recursos, incluindo os impactos sobre o valor da terra na área de influência do projeto.

Deverão ser caracterizados os sistemas atuais de drenagem pluvial e/ou de urbanização de orlas e áreas turísticas e suas condições operacionais e de atendimento, incluindo, quando disponível, estatísticas de ocorrência de inundações.

Finalizar a análise desenvolvida neste capítulo com uma conclusão, definindo recomendações para tratamento dos problemas identificados.

3.3.4 Patrimônio Histórico e Cultural

Deve-se ter claro, que para os Polos que já receberam investimentos para recuperação do patrimônio histórico e cultural, no âmbito do PRODETUR/NE I, este item deverá ser iniciado com uma avaliação das ações implantadas com estes recursos e como vem se dando sua manutenção.

Para os outros Polos, os PDITS deverão apresentar as áreas e/ou edifícios isolados inseridos nas Áreas de Planejamento, representativos do Patrimônio Histórico e Cultural.

Considera-se patrimônio representativo aquelas áreas e/ou edifícios isolados que tenham sido tombados por órgão federal, estadual ou municipal, com atribuição para tanto.

A avaliação destas áreas e/ou edifícios isolados deve considerar o inventário do patrimônio, suas condições físicas e necessidades de restauro. No caso de estar aberto à visitação pública, estimar fluxos atuais e condições de atendimento.

Deverá também ser apresentada uma avaliação dos projetos e programas que vêm sendo e serão implantados e implementados pelos governos federais, estaduais e municipais relacionados ao restauro e manutenção, na Área de Planejamento, com suas respectivas fontes de recursos.

Finalizar a análise desenvolvida neste capítulo com uma conclusão, definindo recomendações para tratamento dos problemas identificados.

3.3.5 Aspectos socioambientais

Deve-se ter claro que, para os Polos que já receberam investimentos para conservação do meio ambiente, no âmbito do PRODETUR/NE I, este item deverá ser iniciado com uma avaliação das ações implantadas com estes recursos e como vem se dando sua manutenção. Também devem ser avaliados os impactos dos investimentos do PRODETUR I sobre o meio ambiente e as populações tradicionais e vulneráveis, relacionado aos fluxos turísticos.

O PDITS deverá apresentar a evolução (1991/1996-2000) da situação ambiental da sua Área de Planejamento, sobre os seguintes aspectos, apoiada em mapas em escalas detalhadas:

- Ecosistemas principais, dando ênfase àqueles relevantes para o turismo: praias, dunas, recifes de corais, falésias, manguezais, remanescentes de mata atlântica, áreas de lagoas, etc.
- Áreas protegidas, áreas de preservação e unidades de conservação de usos direto e indireto: legislação aplicável, conflitos de uso do solo, propostas para manejo e operação e de viabilidade econômica/administrativa; corredores ecológicos; zoneamento ambiental (se houver); fragilidades e potencialidades; locais de valor paisagístico.
- Zoneamento ambiental e outros instrumentos reguladores como o Código das Águas; Código Ambiental Estadual, dentre outros.
- Uso e ocupação do solo: % de solo já ocupado nos por atividades rurais e urbanas e áreas potenciais para expansão; % do solo já ocupado para uso turístico e % do solo para áreas potenciais para expansão do turismo; e, % do solo para conservação/preservação, tendo em vista a legislação aplicável; conflitos previsíveis no uso do solo (nível do planejamento do uso do solo).
- Capacidade de suporte dos recursos naturais: níveis de poluição das bacias hidrográficas (qualidade dos recursos superficiais e subterrâneos, situação atual e possibilidades de aproveitamento, vulnerabilidades/fragilidades, tendências e propostas para sua ordenação) e das bacias aéreas (qualidade - situação atual, vulnerabilidades/fragilidades, tendências e propostas para sua ordenação); condições dos terrenos (fragilidades e potencialidades); níveis de balneabilidade das praias. Avaliar também o impacto do turismo nos recursos ambientais e pressões da ocupação antrópica sobre os ecossistemas.
- Pontos críticos: áreas degradadas e suscetíveis a processos de ocupação e com chances de deterioração.

Deverá também ser apresentada uma avaliação dos projetos que vêm sendo e serão implantados e implementados pelos governos estaduais e municipais relacionados à proteção e conservação de áreas, unidades de conservação e recursos naturais, na Área de Planejamento, com suas respectivas fontes de recursos.

Finalizar a análise desenvolvida neste capítulo com uma conclusão, definindo as necessidades de proteção, correção ou compensação dos impactos identificados.

3.3.6 Capacidade Institucional – Municipal

Deverá ser apresentada uma avaliação da capacidade de gestão e gerencial para os seguintes entes públicos, conforme a seguir discriminado:

- Capacidade de planejamento e implementação de políticas dos Municípios, identificando: (i) base legal (lei de uso do solo e de meio ambiente); (ii) sistemas de planejamento (Plano Diretor); (iii) planta venial de valores imobiliários atualizada ; (iv) instrumentos de gestão, de controle e de fiscalização.
- Capacidade de administração/gestão dos Municípios, identificando: (i) fontes de receita e os itens de despesa; (ii) nível de participação dos recursos próprios na receita total; (iii) composição das transferências constitucionais; (iii) participação das despesas com pessoal na despesa total; (v) receitas de capital (empréstimos e financiamentos), que se aplica basicamente no caso das capitais de Estado .
- Capacidade de gestão da exploração das atividades turísticas, identificando: (i) base legal; (ii) instrumentos de gestão, controle, monitoramento e fiscalização da atividade turística; (iii) sistema de informação e base de dados.

Esta avaliação deverá dar base para a montagem de critérios/indicadores para aferição da capacitação institucional dos Municípios. No que se refere aos critérios/indicadores da capacidade institucional dos Municípios pode-se trabalhar em dois planos: o primeiro tratando da existência ou não dos instrumentos básicos de gestão municipal (plano diretor municipal, conselhos de turismo e meio ambiente operantes, planta venial de valores imobiliários atualizada, fiscalização e informatização mínima, site na Internet, existência de secretaria municipal de turismo, entre outros) e sua atualização no tempo; e, o segundo de natureza quantitativa, relacionando itens da despesa e da receita, conforme já discriminado.

Além disso, deverá ser realizado um diagnóstico dos mecanismos existentes para a participação da sociedade no planejamento e implementação das ações do Programa.

Finalizar a análise desenvolvida neste capítulo com uma conclusão, definindo recomendações para tratamento dos problemas identificados.

3.3.7 Capacitação do Setor Privado envolvido como Setor Turístico

Deve-se ter claro que, para os Polos que já receberam investimentos, no âmbito do PRODETUR/NE I, este item deverá ser iniciado com uma avaliação da evolução das empresas turísticas no período de 1994-2001: hotéis, restaurantes, agências de viagem, etc., estimando-se o número de novos empresários que surgiram com o Programa.

Deverão ser avaliadas também a organização e a cultura empresariais turística dos empresários da Área de Planejamento, suas habilidades e expectativas para realizar ações coordenadas para desenvolver produtos, tendo em vista as demandas do mercado.

O PDITS deverá apresentar as seguintes avaliações:

- Investimentos já realizados pelo setor privado na Área de Planejamento e indicações do interesse do setor privado em investir em novos empreendimentos no curto, meio e longo prazos. Indicadores, neste sentido, incluem: compra de terras, pedidos de licenciamento nas Prefeituras.
- Perfil do setor privado: caracterizar o empresariado do setor (locais, nacionais ou internacionais) e seu nível de capacitação para o exercício das funções empresariais (grau de escolaridade, grau de especialização e profissionalização). Verificar a visão do empresário, relacionada à conservação do meio ambiente, valor e qualidade da mão-de-obra empregada na prestação de serviços ao turista.
- Associativismo empresarial: incluindo informações sobre: as associações existentes, suas fragilidades, como operam, nível de representatividade dos empresários. Estas informações devem ser analisadas, mostrando o nível de organização empresarial de relacionamento entre os diversos setores empresariais (hotel, agências de viagens e empresas de transporte).
- Dependência do abastecimento de suas empresas turísticas na produção local.
- Dependência do setor empresarial em empresários externos, para a comercialização de seus produtos.
- Problemática empresarial: financeira, de comercialização, de gestão, de capacitação de seus empregados, de capacitação dos próprios empresários em termos fiscais e de trabalho.
- Implantação de sistemas de qualidade e controle nas empresas turísticas.
- Articulação entre o setor empresarial e os gestores públicos do turismo.
- Papel que desempenha o setor empresarial no Conselho de Turismo do Pólo.
- Nível de compromisso do setor privado em relação ao PDITS.

Como conclusão deste item, a análise deve responder ao seguinte ponto: linhas de ação com o setor empresarial para o PRODETUR II.

3.3.8 Produtos Turísticos e Atrativos

O diagnóstico deverá identificar os produtos turísticos que são ou serão vendidos no futuro. Deve-se analisar a demanda existente e futura para os produtos e a relação qualidade/preço confrontada a dos outros destinos concorrentes.

Deverá ser explicada a complementaridade dos produtos e atrativos turísticos intra e entre os municípios da Área de Planejamento.

Quanto aos atrativos, deve-se construir um inventário e um sistema de classificação dos atrativos turísticos, segundo uma combinação das seguintes perspectivas:

Primeiro, cada atrativo deverá ser classificado segundo pelo menos as seguintes características: beleza natural e clima; características sociais e culturais;

existência de instalações para esportes, recreação e educação; shopping; instalações comerciais; hospedagem; infra-estrutura; preços relacionados; acessibilidade; e, atitudes da população local para com o turista.

Segundo, o espaço do atrativo deverá caracterizar-se em termos de: (i) acessibilidade fácil ou difícil; (ii) distância ao centro urbano principal ou ao aeroporto; (iii) atrativo planejado ou não; (iv) infra-estrutura adequada ou não; (v) se o atrativo é de escala local, regional ou internacional. Estas considerações são importantes para o futuro planejamento do atrativo como produto turístico e seu marketing.

A escala do atrativo turístico deve ainda ser relacionada à sua capacidade de suporte turístico, segundo os seguintes fatores: (i) disponibilidade de serviços (hospedagem; alimentação e bebida; outras mercadorias, entretenimento, etc.); (ii) fragilidade ecológica e ambiental; (iii) nível de educação da população; e (iv) apoio da comunidade e das autoridades públicas a esse atrativo.

Outro fator importante que afeta o espaço físico de um atrativo turístico é o fluxo de visitantes. Um atrativo caracterizado por um fluxo anual estável de visitantes, é mais atraente que outro com um fluxo com grandes flutuações sazonais. O conhecimento deste fator é fundamental para o planejamento da infra-estrutura que se deseja implantar ou ampliar no espaço físico do atrativo.

Por fim, estudar as percepções e experiências dos turistas sobre os atrativos constitui a terceira perspectiva principal para classificá-los. Esta perspectiva cognitiva está relacionada com as categorias ideográficas e deverá classificar-se conforme as seguintes categorias principais: (i) atividades turísticas; (ii) caráter da atração; e (iii) experiências turísticas.

Construir um sistema de classificação que combine as três perspectivas seria o sistema mais apropriado para avaliar a situação atual e potencial turístico de um atrativo, bem como para realizar a pesquisa necessária para planejar seu entorno e vendê-lo no mercado como um produto turístico. O sistema de classificação deveria ser complementado com um sistema de valoração numérica do atrativo ("rating system") que pode ser definido por meio de um levantamento de informações tais como: desenvolvimento de pesquisas preferenciais de visitantes, número de visitantes e enquetes junto a especialistas ou profissionais na matéria.

Este inventário *classificado* como proposto, constitui a base fundamental para se obter as informações necessárias para criar a imagem do atrativo turístico que é o elemento mais importante para se planejar e implementar seu "marketing" como produto turístico.

Com base nos itens trabalhados acima, principalmente existência de infra-estrutura e aspectos ambientais, priorizar os atrativos inventariados para sua incorporação a curto, médio e longo prazos, às estratégias turísticas da Área de Planejamento.

Ressalte-se que o inventário/caracterização dos atrativos deverá consubstanciar a montagem das estratégias turísticas (como pontos fortes) dos diversos municípios da Área de Planejamento (item 3.4).

3.3.9 Qualidade e Oferta de Alojamento e Outros Equipamentos Turísticos

Deverá ser apresentada uma avaliação da capacidade de alojamento, dos níveis de qualidade dos meios de hospedagem de cada município do Pólo, bem como

de outras estruturas, como restaurantes, agências de viagem e locação de veículos, como especificado a seguir:

- Alojamento hoteleiro: n.º, categoria; Uh's e leitos; vinculação a cadeias nacionais ou internacionais; nível de ocupação mensal na alta e baixa estação e permanência média do turista; preços e competitividade em relação a outros polos concorrentes; clientela e mercados; antiguidade das instalações e necessidades de modernização, nível de utilização de tecnologia informática para a venda e atenção ao cliente.
- Alojamento extra-hoteleiro: flats, casas de aluguel para turistas, segunda residências, campings e outros: número, capacidade, condições e localização.
- Restaurantes turísticos: tipo, categoria, localização, capacidade, número de refeições/dia, caracterização gastronômica.
- Agências de viagens de receptivo e operadores de "tours": número, número de funcionários, receita média/mês e localização. Importante destacar as agências que se dedicam ao turismo receptivo e aquelas que oferecem produtos próprios, os serviços que oferecem, assim como o nível de dependência que estas têm com relação à comercialização na Área de Planejamento.
- Locadoras de carros: número, número de funcionários, receita média/mês e localização
- Transportadoras: número, número de funcionários, receita média/mês e localização
- De animação e entretenimento: número, número de funcionários, receita média/mês e localização.
- Artesanato: número, tipo, receita média/mês e localização.
- Circuitos: tipo, localização.

Finalizar com uma análise conclusiva da situação da oferta desses serviços de maneira a sinalizar as estratégias para o setor.

3.3.10 Capacitação da População para o Turismo

3.3.10.1 Educação da Comunidade para o Turismo

A avaliação deve ser iniciada com a recuperação dos dados do item 3.3.2.2, sobre as condições de vida da população – índices educacionais.

Além disso, a partir das percepções dos turistas (vide item 3.3.11 – Perfil do Turista- sobre a acolhida da população local/municipal) e outras informações que deverão ser levantadas, são avaliadas a:

- disposição da população local para acolher o turista.
- consciência do papel de cada cidadão no processo de desenvolvimento do setor.

- consciência sobre diversos aspectos relacionados à “boa educação” e que trazem satisfação a todos da comunidade, com, por exemplo: respeito às filas, jogar lixo na lixeira, higiene e apresentação pessoal, etc.
- consciência de valores éticos que permitam relacionamento justo e correto com os visitantes.

Igualmente, as principais ações e programas que já vêm sendo implementados pelo poder público/instituições devem ser destacados nos seus objetivos e público alvo. Verificar também se estes programas cobrem ou não: profissionais que prestam serviços públicos, policiais, fiscais, garis, agentes de informações, guias, agentes de trânsito, ambulantes, barraqueiros, etc.

3.3.10.2 Capacitação do Profissional para o Turismo

Este item deve iniciar com uma avaliação da situação do emprego local:

- Emprego no setor turístico no Pólo distinguindo: empregos nas empresas hoteleiras e outras de alojamento, distinguindo por empregos fixos e eventuais, e seus correspondentes níveis de qualificação profissional.
- Distribuição do emprego total por áreas de trabalho das empresas hoteleiras: cozinha, recepção, serviços nos andares, administração, etc., por categoria do hotel/alojamento.
- Empregos em restaurantes e similares: totais por ano, fixos e temporários. Qualificação profissional e distribuição por áreas de trabalho.
- Empregos em agências de viagem e nas operadoras: totais por ano, fixos e eventuais; qualificação profissional e distribuição por áreas de trabalho.
- Empregos e qualificação nas demais empresas do setor: locadoras, transportadoras e de prestação de outros serviços ao turista.
- Empregos induzidos nos outros setores econômicos pela atividade e pelos investimentos turísticos.

Igualmente, analisam-se os dados sobre as principais instituições de capacitação e treinamento de mão-de-obra nos diferentes níveis: básico, técnico e tecnológico. Estas informações são normalmente conseguidas junto ao SEBRAE, SENAC, SENAI/SESI, entre outras. Deve-se verificar ainda, nestas instituições, o perfil dos instrutores (domínio de habilidades, conhecimentos relacionados às ocupações, capacidade de interpretar a realidade e de trabalhar com as especificidades do público- alvo a ser treinado); carga horária e tempo médio dos treinamentos e cursos por habilidade; quantidade de profissionais capacitados, por tipo de curso.

Finalmente, analisam-se as informações sobre as Certificadoras de mão-de-obra, se existentes, e se as empresas vêm empregando, exigindo este quesito.

As conclusões deste item devem sinalizar a definição de ações que visem educar a população e a capacitação da mão-de-obra.

3.3.11 Perfil do Turista

Cada PDITS deverá descrever as características dos turistas que vêm visitando a Área de Planejamento por meio de dados: da evolução histórica do fluxo turístico, por ano e meses, distinguindo sua procedência (mercados nacionais e internacionais); meios de transporte utilizados; tipo de alojamento utilizado e satisfação; forma de organização da viagem; além de suas características socioeconômicas, marco de motivação, estadia média, percepção do destino em relação a preços, transportes, saneamento, segurança, informação e sinalização turística, acolhida da população local, imagem urbana, meio ambiente e outras manifestações que permitam conhecer o nível de satisfação do turista e sua fidelidade ao destino.

Como conclusão deste item, o PDITS deverá indicar os tipos e grupos de turistas que serão prioritariamente esperados/atraídos para a Área de Planejamento, dadas as suas potencialidades (produtos e atrativos) e investimentos necessários ao seu adequado desenvolvimento .

3.3.12 Gastos Turísticos

Para esta análise deve-se utilizar os dados da FIPE para 1998, identificando a distribuição dos gastos turísticos.

Deve-se também, consultar os empresários do setor, de maneira a poder elaborar uma análise sobre os seguintes aspectos:

- Volume e evolução do gasto por turista no Pólo, segundo os mercados de procedência. -
- Gasto total e por dia de permanência. -
- Distribuição dos gastos turísticos, em alojamento, alimentação, transportes, diversão e outros (FIPE).

As conclusões devem considerar a magnitude dos gastos turísticos em relação aos outros setores econômicos (ex.: valor da produção agrícola da área, da pesca, etc.) e o significado e impacto dos mesmos na economia local/municipal.

3.3.13 Investimentos Futuros do Setor Privado

As informações devem ser levantadas, junto às Prefeituras, Bancos de Investimento e com os próprios empresários.

Os seguintes temas devem ser analisados:

- Investimentos realizados pelo setor privado durante a etapa de PRODETUR I: Valor, tipo de instalações, localização e empregos.

- Investimentos na construção e projeto: tipo de projeto, investimento, empregos previstos, período de maturação, capacidades e singularidades dos projetos, e tipologia de segmentos turísticos a quem estavam dirigidos. Projetos vinculados a grupos internacionais e pequenos projetos. Fontes de financiamento dos novos investimentos.

Os investimentos do setor turístico devem vir acompanhados da informação sobre o estágio da licença ambiental (quando aplicável) e licença de construção da Prefeitura.

As conclusões deste item são fundamentais para ajustar as previsões de demanda e a adequação da oferta dos serviços turísticos (itens de saneamento básico e transportes, principalmente).

3.3.14 Demanda Atual e Potencial

A análise da demanda é necessária para, reconhecendo o perfil do turista que visita o Pólo/Área de Planejamento, sinalizar para a formatação da oferta turística “lato sensu”, de acordo com suas expectativas e necessidades.

Para a realização desta análise devem ser utilizados diferentes indicadores, dados, informações de itens anteriores e que dizem respeito: a taxa de ocupação e fluxo de hóspedes dos meios de hospedagem (MH's); fluxo turístico global; receita turística derivada, como produto obtido a partir do fluxo turístico, gasto médio diário individual (GMDI) e permanência média (PM); perfil do turismo receptivo; efeito multiplicador e consequente impacto no PIB estadual; movimento de vôos e passageiros nos principais aeroportos e vias de acesso do Estado; potencial de geração de empregos do setor.

O PDITS deverá apresentar ainda projeções do crescimento dessa demanda. Essas projeções, para os anos 2010, 2015 e 2020, deverão considerar ainda: número total de quartos de hotéis ou outros meios de hospedagem planejados para cada município da Área de Planejamento, que não deverá exceder um número máximo, estabelecido pela capacidade de suporte permitida por cada municipalidade; tempo médio de estadia esperado, levando em consideração a sazonalidade da demanda; dispêndio médio por dia, esperado, dentre outros considerados adequados. Estas projeções deverão alimentar os Quadros Prospectivos – item 3.5.

3.3.15 Ressalte-se que estas análises acima discriminadas devem ser feitas, enquanto não se têm dados e informações do Estudo de Demanda para a região Nordeste que deverá ser elaborado para o Ministério do Turismo.

3.4 Estratégias de Desenvolvimento Turístico

Este item deve iniciar com a apresentação da matriz SWOT, que constitui a ferramenta para a montagem das estratégias.

Ou seja, deverá ser apresentada uma avaliação das oportunidades e riscos cruzados com os pontos fortes e fracos dos aspectos/temas relevantes para o turismo, dos municípios da Área de Planejamento, a partir do instrumento – Matriz SWOT, para definição das estratégias turísticas.

Neste sentido, recupera-se o diagnóstico realizado, para os aspectos/temas relevantes para o turismo e caracterizados nas suas oportunidades, riscos, pontos fortes e fracos.

É de fundamental importância incluir na matriz SWOT os aspectos ambientais e socioculturais. Isto permitirá incorporar a análise dos potenciais impactos e definir estratégias de desenvolvimento do turismo em base sustentável.

São citados a seguir os aspectos e temas que, a princípio, devem ser caracterizados: áreas de interesse turístico; estruturas de apoio turístico; circuitos turísticos e produtos outros; grau de exploração e/ou degradação dos ativos; capacidade de suporte dos recursos naturais; qualidade da gestão pública; preços turísticos; promoção turística; planejamento; organização do setor de turismo; mercados emergentes; conhecimento do setor; gastronomia e artesanato; condições de acessibilidade; condições de saneamento básico; variedade e singularidade dos atrativos naturais e culturais; competitividade; política de transporte aéreo; capacidade empresarial; segurança pública; crescimento permanente da demanda turística nacional e internacional.

Ressalte-se que duas estratégias não devem ser esquecidas, pois corroborarão para a concretização dos objetivos do PRODETUR/NE II:

- Inserção da mão-de-obra semiqualiificada e qualificada da região no setor turístico: neste sentido, o PDITS deverá: estimar o número e tipo de empregos a serem criados que possam ser preenchidos pela população fixa (primordialmente serviços de hotelaria, restaurantes); apresentar estratégia para treinar a população permanente para esses empregos e certificar suas qualificações; implantar centros de informação de empregos nos municípios e outras medidas semelhantes; identificar quem propiciará esse treinamento, respectivo investimento e custo operacional e indicar quem arcará com o custo operacional uma vez terminado o período do investimento.
- Assegurar que as Municipalidades tenham meios de controlar e fiscalizar a ocupação e a construção nos seus territórios: em áreas apropriadas e ambientalmente adequadas, em função das normas de proteção e ocupação do solo, servidas por infra-estrutura e próximas às populações que possam prestar os serviços. Além disto, as Municipalidades devem assegurar que as áreas ambientalmente sensíveis e as bases dos recursos turísticos sejam usadas de forma sustentável. Assim, o PDITS deve avaliar a capacidade dos municípios do Pólo de desempenhar essa função (item 3.2.5) e, especificar qualquer reforço necessário e custos para que o município mantenha a gestão do turismo, após o período de investimentos. Esse fortalecimento pode incluir aumentos no quadro de pessoal, treinamento, formulação e implementação de sistemas e equipamento de computação, porém de acordo com as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.5 Quadros Prospectivos

A partir do estudo de demanda, item 3.3.14 - Demanda Atual e Potencial, quando foram trabalhadas as projeções para os anos 2010, 2015 e 2020 e as Estratégias de Desenvolvimento, definidas no item 3.4, são montados os Quadros Prospectivos, para a Área de Planejamento.

Esses quadros prospectivos, para os anos 2010, 2015 e 2020, deverão estar consubstanciados, trabalhados e avaliados a partir de indicações, tais como:

- Crescimento do turismo interno e externo, a partir de indicadores como: ocupação hoteleira, estadia média, participação da clientela no total de turistas esperados.

- Descrição do tipo de turista desejado no futuro e que será motivado por meio das ações que se preveem no PDITS.
- Comportamento futuro do turista quanto ao gasto e estadia média.
- Previsões do comportamento futuro da demanda que junto com as séries históricas permitirão estabelecer metas para esta variável a curto, médio e longo prazos.
- Incremento das Uh's e investimentos derivados.
- Incremento de investimentos em outras empresas e serviços turísticos privados e públicos, esperado.
- Incremento Receita do turismo esperado para a Área de Planejamento.
- Renda derivada pela receita turística e pelos investimentos.
- Impacto fiscal através dos impostos gerados.
- Cobertura do crédito através do sistema fiscal.
- Incremento de empregos gerados pelo programa.

Os quadros prospectivos deverão considerar também o impacto do turismo (sem o PRODETUR/NE II) sobre o meio ambiente “lato sensu”, recursos naturais, assim como sobre as comunidades vulneráveis. A análise deve indicar a coerência das estratégias decorrentes da projeção da oferta e da demanda, com a capacidade de suporte do meio ambiente/recursos naturais, usando indicadores, tais como: qualidade das águas, balneabilidade das praias e sua capacidade de absorção das cargas de poluição; % de ocupação do solo para usos urbanos, rurais, expansão; conflitos existentes ou previsíveis de uso do solo, usos tradicionais dos recursos, % área de conservação; % de áreas degradadas ou com usos inadequados.

Além disso, deve-se considerar e ajustar as projeções de população fixa dos municípios da Área de Planejamento.

Os resultados destas avaliações deverão indicar as necessidades de ações preventivas de ordenação do uso dos recursos naturais, de proteção dos valores socioculturais das comunidades tradicionais ou indígenas, medidas corretivas e compensatórias em função dos impactos avaliados, assegurando a sustentabilidade das estratégias turísticas.

3.6 Planos de Ação

3.6.1 Metas e Ações

A partir das estratégias, demandas e quadros prospectivos são estabelecidas as metas turísticas (número de turistas, estadia média e média de dispêndio) e as ações nos campos institucional, de capacitação, de informação e conhecimento e os investimentos em infra-estrutura, bem como os benefícios esperados para a população fixa.

O PDITS deverá passar então para as descrições pormenorizadas de cada ação/projeto, estabelecendo suas relações com as metas e os benefícios. O Plano de Ação deve ser desenvolvido e estruturado em função do espaço de intervenção – área de planejamento/município, de maneira que o conjunto de investimentos e ações justificadas como necessárias estejam também espacializados.

Na sequência, as ações e investimentos deverão ser dimensionados e priorizados, pois nem todos os investimentos necessários e previstos e poderão receber recursos do PRODETUR/NE II.

3.6.2 Dimensionamento e Priorização das Ações/Investimentos

A princípio, o período de planejamento deve se estender até o ano 2020. Ressalte-se que qualquer dimensionamento das ações deverá considerar o estágio de desenvolvimento do Município/Área de Planejamento.

Especificamente, para os investimentos em infra-estrutura – saneamento básico, drenagem, urbanização, o PDITS deverá apresentar o dimensionamento das ações/investimentos, considerando: (i) a possibilidade de imigração de pessoas buscando emprego; (ii) a possibilidade de super ou subestimar a demanda; e, (iii) também, a capacidade hoteleira máxima que poderá ser instalada. Para estes investimentos, deve-se também elaborar uma comparação entre valores presentes dos custos das alternativas de se construir a necessária infra-estrutura, para suprir a demanda para 2020, ou em sucessivas etapas.

Finalmente, destaca-se mais uma vez que os investimentos na Área de Planejamento devem estar consistentes com os objetivos. Ou seja, toda ação/investimento deverá estar relacionada com os objetivos do PRODETUR/NE II.

Assim, o PDITS deverá explicar como cada ação/investimento proposto contribuirá, direta ou indiretamente: (i) para aumentar o fluxo turístico e a renda relacionada; (ii) para aumentar os postos de trabalho ofertados, ou outros benefícios para a população fixa. Aquelas ações que separadamente ou integralmente mais contribuirão para alcançar estes objetivos é que deverão ser priorizadas.

O Plano de Ação deverá ser estruturado e apresentado por município, por componente do Programa e por ano de execução, em ordem de prioridade, de modo a atingir os objetivos do Plano em si e do Programa.

As prioridades devem ser estabelecidas em função dos seguintes critérios: as ações de fortalecimento da gestão municipal para o turismo terão prioridade e precedência sobre os investimentos em infra-estrutura; os investimentos em infra-estrutura devem justificar-se em função do desenvolvimento do turismo, priorizando aqueles para completar e complementar os investimentos realizados no âmbito do PRODETUR/NE I.

As ações de fortalecimento da gestão municipal para o turismo deverão necessariamente incluir metas de desempenho da capacidade institucional como parte do Plano de Ação. Essas metas deverão ser cumpridas pelo Município, antes de iniciar as obras de infra-estrutura planejadas em seu território

3.6.3. Diagnóstico do Impacto do Turismo com a Implementação do PDITS

Espera-se um aumento do fluxo turístico com a implantação/implementação das ações e investimentos do PDITS. Com base nesta premissa, deverão ser avaliados os impactos esperados da atividade turística sobre os recursos naturais, infra-estrutura, capacidade de gestão das instituições, etc. Esta análise deverá

confirmar que o desenvolvimento do turismo, seguindo as metas e estratégias do PDITS, não irá degradar os recursos básicos e poderá ter sua sustentabilidade garantida através das inúmeras ações preconizadas e de uma gestão adequada. Se isto não puder ser demonstrado, as metas terão que ser reavaliadas e reduzidas e, as estratégias modificadas para assegurar a sustentabilidade do turismo da Área de Planejamento.

Também com base na avaliação dos impactos, deverão ser feitos ajustes para a ordenação dos recursos naturais, terrestres e marinhos, identificando-se claramente os custos e as medidas institucionais e outras que serão necessárias para conservar e preservar a qualidade ambiental.

A conclusão deverá consubstanciar também os indicadores para o monitoramento, controle e seguimento dos objetivos, com base nos indicadores mais importantes, fortalecendo as premissas definidas no Plano e sua revisão no futuro.

3.6.4 Projetos e Estimativas de Custos

Cada PDITS deverá apresentar uma amostra representativa de no mínimo 30% dos recursos do referido Plano. A amostra deverá ser desenvolvida e consubstanciada nos seus projetos básicos e estimativas de custos, estes últimos estimados com 10% de margem de erro.

Com base no Regulamento Operativo, os projetos deverão ser avaliados quanto à sua viabilidade operacional, econômica, financeira e ambiental.

3.7 Participação Pública e Validação do PDITS

O dimensionamento e a priorização das ações e investimentos deverão ser discutidos e validados pelas municipalidades e suas comunidades, por meio de consultas públicas, conforme estabelecido nos regulamentos para execução do PRODETUR II e descrito no Anexo 2 destes termos de referência.

A versão final do PDITS deverá incluir este capítulo, contendo os principais resultados do processo de consultas e informar como as recomendações e sugestões foram consideradas ou resolvidas ao longo do processo de finalização do plano.

ANEXO C
Plano de Aquisições do PRODETUR/NE II

Adquisición / actividad	Valor total estimado (US\$ mil)	Financiamiento		Tipo de adquisición	Modalidad	Fecha prevista (año/semestre)
		BID (%)	Local (%)			
1. ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN (\$5.000)						
Firma externa y consultorías para examen técnico de los PDIT y proyectos.	5.000	85	15	Firma externa y consultorías	LPI/LPN	1 / A
2. FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD MUNICIPAL PARA LA GESTIÓN DEL TURISMO SUSTENTABLE (\$65.300)						
Consultorías de respaldo a los municipios para la contratación de los módulos de modernización de la gestión administrativa fiscal para más de once polos turísticos.	1.990	50	50	Consultorías/Sistemas, equipos de informática y capacitación	LPN	1 / A-B 2 / A-B 3 / A-B
Módulos de fortalecimiento de la gestión del turismo, patrimonio natural y cultural para más de once polos turísticos, incluidos planes directores municipales con sus respectivas bases cartográficas.	13.220	50	50	Consultorías/Sistemas, equipos de informática, equipos técnicos, servicios cartográficos y capacitación	LPN	1 / A-B 2 / A-B 3 / A-B
Estudios y acciones para los planes de gestión integral de los residuos sólidos y proyectos técnicos del establecimiento de los sistemas municipales de tratamiento de residuos sólidos.	15.090	50	50	Consultorías, equipos y pequeñas obras para terraplenes sanitarios	LPN	1 / A-B 2 / A-B 3 / A-B
Establecimiento de zonas de protección ambiental, de obras de protección y recuperación ambiental y de zonas degradadas y planes de ordenación y protección del medio ambiente.	10.000	50	50	Consultorías, pequeñas obras y equipos	LPN	1 / A-B 2 / A-B 3 / A-B
Estudios y proyectos de ingeniería para obras de recuperación y protección del patrimonio histórico, incluidos planes de sustentabilidad financiera.	10.000	50	50	Servicios de arquitectura e ingeniería y ejecución de las obras	LPN	2 / A-B 3 / A-B
Estudios y proyectos de ingeniería para establecimiento de obras municipales de infraestructura, urbanización costera, pavimentación de caminos, drenaje urbano, señalización turística, sistemas viales, amarraderos, etc.	15.000	50	50	Servicios y obras de ingeniería	LPN	2 / B 3 / A-B

Continúa na página seguinte →

Adquisición / actividad	Valor total estimado (US\$ mil)	Financiamiento		Tipo de adquisición	Modalidad	Fecha prevista (año/semestre)
		BID (%)	Local (%)			
3. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, CAPACITACIÓN E INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO DEL TURISMO SUSTENTABLE (\$253.900)						
Módulos de fortalecimiento de las UEE y de las Secretarías Estatales de Turismo y de Planificación para la planificación del desarrollo turístico en los polos, administración y control de la ejecución de los PDIT y proyectos futuros para los estados: 11 módulos.	16.300	50	50	Consultorias/Sistemas, equipos de informática, equipos técnicos y capacitación	LPN	1 / B 2 / A-B 3/A-B 4 / A-B
Campañas de concienciación turística: Más de once polos.	5.000	60	40	Consultorias	LPN	2/A-B 3/A-B
Capacitación de la población local permanente, proveedores, y educadores respecto de la actividad turística en los polos.	18.800	85	15	Consultorias	LPN	1 / B 2 / A-B 3/A-B 4 / A-B
Estudios, proyectos de ingeniería y ejecución de obras de infraestructura para la distribución de agua y recolección y tratamiento de residuos sanitarios.	110.750	70	30	Consultorias, servicios y obras de ingeniería	LPN	2/B 3/A
Estudios, proyectos de ingeniería y ejecución de obras de infraestructura.	103.050	60	40	Consultorias, servicios y obras de ingeniería	LPN	2/B 3/A
4. PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA (\$20.300)						
Seminarios y cursos para la capacitación empresarial.	8.150	75	25	Consultorias	LPN	1 / A-B 2 / A-B 3 / A-B 4 / A-B
Programas de comercialización para atraer visitantes y fomentar las inversiones privadas en más de once polos turísticos.	12.150	75	25	Consultorias, Equipos de informática	LPN	1 / B 2 / A-B 3 / A-B 4 / A-B
Estudios de viabilidad, proyectos de ingeniería y comercialización de centros de convenciones	1.000	80	20	Consultorias	LPI/LPN	1 / B 2 / A-B 3 / A-B
5. OTROS COSTOS (\$1,600)						
Seguimiento y evaluación del programa	1.300	85	15	Consultorias	LPI	2 / A 4/B
Auditoría financiera del programa y el prestatario	300	85	15	Consultoría	LPI	1/A
Notas:						
LPN - Licitación Pública Nacional						
LPI - Licitación Pública Internacional						
C - Concurso						

Fonte: BID (2002).