

## Políticas Públicas de turismo na Paraíba: avaliação do Polo Cabo Branco e do Prodetur (NE)

Tourism Policy In Paraíba: Evaluación of Cabo Branco Cluster and Prodetur/NE

Políticas Públicas de Turismo en Paraíba: Avaliação del Caso Polo Cabo Branco y del Prodetur/NE

Politiques Publiques de Tourisme à Paraíba : Évaluation du Polo Cabo Branco et le Prodetur/NE

*Bruna Carolina Stansky D'Angelis\**

*Gustavo Ferreira da Costa Lima\*\**

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é avaliar as políticas públicas de turismo na Paraíba, focando nos projetos Polo Cabo Branco e Prodetur (NE). Estes projetos foram instituídos pelo Governo do estado da Paraíba a partir da década de 1990 e ainda hoje seguem inacabados, o Prodetur (NE) em sua segunda fase e o Polo Cabo Branco em obras. Foi realizada uma revisão bibliográfica para dialogar com a produção da área, assim como um levantamento documental dos projetos sob exame, concluindo com a interpretação e análise dos dados reunidos. Verificou-se, primeiramente, que o desenvolvimento sustentável existe mais no plano discursivo e das intenções que nas práticas político-institucionais e empresariais dos atores locais. Constatou-se que o turismo na Paraíba ainda não compreende a importância do meio ambiente, nem sua vinculação com as dimensões social e política da sustentabilidade local.

**Palavras-Chave:** turismo, meio ambiente, políticas públicas, sustentabilidade.

**Abstract:** The aim of this study is to evaluate public policies of tourism in Paraíba, focusing on projects Cabo Branco Cluster and Prodetur/NE. Both projects were instituted by the Government of the State of Paraíba from the early 90's and even today still unfinished, the Prodetur/NE is in its second phase and the Cabo Branco Cluster with works in progress. A literature review was conducted to discuss the production in the area as well as a documentary survey of the projects under investigation concluded with the interpretation and critical analysis of the data collected. It was verified, first, that sustainable development exists in the discursive level and intentions that political and institutional practices and business of local actors. It was found that tourism in Paraíba don't understand the importance of the environment and its relationship with the social and political dimensions of local sustainability.

**Keywords:** tourism, the environment, public policy, sustainability.

\* Mestranda em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA), Universidade Federal da Paraíba. Especialista em Turismo de Base Local. E-mail: bruna05@hotmail.com

\*\* Professor e Pesquisador do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA) da Universidade Federal da Paraíba. Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail: gust3lima@uol.com.br

**Introdução** A crítica ambiental aos modelos convencionais de desenvolvimento veio rejeitar o frequente reducionismo economicista que marca esses modelos e sua desconsideração por conservar os ecossistemas e a biodiversidade.

O objetivo deste artigo é avaliar as políticas públicas de turismo na Paraíba, com foco nos projetos Polo Cabo Branco e Prodetur (NE). O Projeto Costa do Sol, atualmente conhecido como Complexo Turístico Cabo Branco (ou apenas Polo Cabo Branco), e o Prodetur (NE) I e II foram instituídos pelo Governo do estado da Paraíba na década de 1990 e até hoje permanecem inacabados, o Prodetur (NE) em sua segunda fase e o Polo Cabo Branco ainda com obras em andamento.

Com o propósito de compreender um fenômeno social como as políticas públicas em uma determinada sociedade, foi realizada uma revisão bibliográfica para dialogar com a produção da área, como também um levantamento documental dos projetos em foco, concluindo com a interpretação e a análise crítica dos dados reunidos à luz do referencial teórico utilizado.

Na região Nordeste do Brasil, a atividade turística teve, e continua tendo, destaque como vetor de um desenvolvimento centrado no consumo da natureza e nos recursos paisagísticos e climáticos, o que produz elevadas expectativas quanto à sua eventual capacidade de alavancar o desenvolvimento regional. O turismo tem gerado historicamente uma ampla produção discursiva, oriunda de setores governamentais e empresariais, que promete crescimento econômico, modernização e progresso para a região.

Cabe então aos poderes públicos (estaduais, com o respaldo dos poderes públicos federais e municipais), o estudo

e a implementação de políticas no litoral nordestino, sendo essas ações visíveis nos megaprojetos turísticos e no Prodetur (NE). Nesse sentido, Cruz observa que, apesar dos conflitos que manifesta o turismo no Nordeste, este tem forte protagonismo econômico e transforma o espaço regional em objeto de seu consumo. Nesse processo, os governos locais coordenam tanto as políticas de intervenção quanto o papel de mediação dos conflitos entre os novos e velhos modos de ocupação do território (Cruz, 2002).

As primeiras iniciativas em planos e projetos turísticos na Paraíba são do início do século XX, quando o turismo ganha importância devido à conjunção de fatores, como as escassas alternativas de crescimento econômico e o potencial paisagístico e de recursos naturais; porém nada saiu do papel e várias oportunidades foram desperdiçadas por motivos "políticos, econômico-financeiros e, principalmente, de ordem pessoal" (Leal, 2001). Um dos principais problemas enfrentados tem sido a descontinuidade de projetos, a incapacidade de captar investimentos e parcerias, a falta de coordenação com o governo federal, como também a má elaboração de projetos e destinação de recursos.

Os principais planos e projetos objetivando o turismo paraibano foram, segundo Leal (2001):

- a) Plano de Desenvolvimento Turístico de João Pessoa (1975-1979);
- b) Planatur, elaborado por uma empresa de Brasília;
- c) Parahyba (1991-1994);
- d) Bahiatursa, elaborado por Sérgio Barbosa;
- e) do ex-presidente da Empetur, o pernambucano Elder Lins;

f) Programa para o Desenvolvimento Sustentado do Turismo no Estado da Paraíba (Protur), do SEBRAE.

Contudo, como salientou o autor, essas iniciativas pioneiras resultaram em projetos não implementados e abandonados, mais uma vez por descontinuidade e falta de integração entre as esferas governamentais e as políticas de outros setores.

Dentre os planos mais recentes, não citados acima, tem-se:

1. Plano Nacional de Municipalização Turística (PNMT);

2. Plano Amanhecer, que foi elaborado em 1999 e teve como principal objetivo “realizar o desenvolvimento sustentável do turismo, transformando recursos turísticos em produtos e ofertas”;

3. “Polo Costa das Piscinas”, lançado pelo Banco do Nordeste em 2000, incluindo sete municípios com potencial turístico do estado, inclusive a capital, utilizando-se de recursos do Prodetur (NE);

4. “Projeto Costa do Sol” ou “Polo Cabo Branco”; e

5. Prodetur (NE), Paraíba.

Nesse trabalho, dar-se-á ênfase ao Projeto Cabo Branco (ou Polo Turístico Cabo Branco) e ao Prodetur (NE), Paraíba I e II.

---

---

## Polo Turístico Cabo Branco

---

---

A implementação do Polo Turístico Cabo Branco, no final da década de 1980, deu-se por causa da deficiência na infraestrutura turística do estado e pela considerável atratividade natural existente na Paraíba. O projeto, que inicialmente se chamava Costa do Sol, foi inspirado nos projetos turísticos

do México e teve como autor o arquiteto Luciano Agra, prefeito de João Pessoa de 2010 a 2012. Situa-se em uma área, até então não urbanizada, de 560 hectares no litoral sul de João Pessoa, sendo planejado no governo de Tarcísio Miranda Burity (1987-90).

O Complexo Turístico, que era uma das prioridades do Prodetur (NE) – Paraíba, “seria a principal base para o desenvolvimento do eixo litorâneo, localizado no litoral sul do município de João Pessoa e deveria ser dotado de equipamentos hoteleiros e de infraestrutura de apoio compatíveis com a previsão de implantação de um total de 2.700 UHs (unidades habitacionais)” (Moura, 2008, p. 46).

Entretanto, a única etapa do projeto cumprida foi a implantação de parte da infraestrutura básica (abastecimento de água, esgoto sanitário e iluminação) no final da década de 1980. Ainda assim, devido ao abandono da região gerado com a mudança de governo e divergências entre o Governo do estado e a Prefeitura municipal da capital paraibana (paralisado por duas décadas), essa infraestrutura já se encontrava em más condições quando o projeto foi retomado em 2009 (Leal, 2001; Moura, 2008; Moura & Garcia, 2009).

Com relação à área destinada ao projeto, tem-se uma faixa de orla marítima de grande interesse econômico, compondo uma região de Mata Atlântica e ecossistemas a ela associados, como também falésias e praias, constituindo uma área privilegiada com considerável valor paisagístico e ecológico (Moura & Garcia, 2009).

No ano de 2002, duas unidades de conservação foram decretadas dentro da área do projeto: o Parque Estadual de Jacarapé e

Parque Estadual do Aratu. No entanto, assim como o projeto, estas áreas foram abandonadas aos poucos. Hoje, ocupadas, apresentam fortes sinais de desmatamento.

Esse plano foi embargado em 1988 por não estar de acordo com as recomendações do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) referentes à preservação ambiental para obras dessa magnitude. Após 21 anos, ao reassumir o Governo do estado da Paraíba em 2009, por ter sido segundo colocado nas eleições de 2006 (após a cassação de Cássio Cunha Lima), José Maranhão determinou que fossem cumpridas as exigências do IBAMA para a liberação da obra, sendo o Centro de Convenções o primeiro trabalho realizado (uma vez liberadas e iniciadas as obras).

A construção do Centro de Convenções é uma medida para estimular o setor privado a investir na área do projeto, pois a falta de qualquer equipamento turístico na área deixa os investidores receosos de não obterem sucesso, além da impossibilidade por conta do embargo. A PB-008 (rodovia Ministro Abelardo Jurema) é a rodovia que liga o empreendimento a João Pessoa, tendo sido construída por meio de recursos do Prodetur (NE) I.

No estudo fitossociológico, inventário florestal para fins de supressão, plano de controle ambiental de resgate (PCAR), disponibilizado pela Empresa Paraibana de Turismo (PBTUR), tem-se que:

A concepção do projeto do Centro de Convenções do Estado da Paraíba a ser instalado na Cidade de João Pessoa difere de qualquer outro tipo de empreendimento, não podendo ser considerado como gerador de impactos ambientais de grande magnitude ou significância e assim interpretado. (PBTUR, 2009, p. 01).

Ainda no projeto, podem-se perceber alguns fatores colocados como justificativa para essa afirmação:

A paisagem natural sofrerá um impacto passando a coexistir com o moderno e tecnológico empreendimento, entretanto essa simultaneidade é fator de atração turística, geração de rendas, empregos e impostos, promovendo assim o desenvolvimento municipal e estadual (PBTUR, 2009, p. 01).

Ao se evidenciar a geração de rendas, empregos e impostos em detrimento da preservação ambiental como desenvolvimento de uma região, verifica-se a concepção economicista e insustentável que orienta o projeto. Sabe-se que não é possível desenvolver uma região em detrimento do seu patrimônio natural, pois, embora o resultado imediato possa ser considerado positivo, torna-se insustentável a médio e longo prazo pelos impactos negativos que causa ao ambiente e à qualidade de vida local.

Dos aproximados 33,52 ha destinados ao empreendimento, 11,18 ha são destinados à Reserva Legal, averbada junto à SUDEMA, e 15,65 ha destinados às instalações do

QUADRO 01 - Uso e ocupação da área

Tipos de Uso	Área (ha)	Índice (%)
Blocos de Edificações	3,6848	11,00
Praça	0,4106	1,22
Demais Usos (Estacionamento, Vias, etc.)	9,7579	29,10
Espelho d'água	1,8008	5,37
Jardins (Área Verde)	3,8742	11,56
Vegetação Nativa (Mata)	13,9917	41,74
<b>Soma</b>	<b>33,5200</b>	<b>100,0</b>

Fonte: PBTUR, 2009.

projeto, como teatro, salão de exposições e de eventos, restaurante, lojas, lanchonetes, serviços gerais e estacionamento. Há também áreas destinadas a jardins e vegetação nativa, como mostra o quadro a seguir:

O espaço destinado à construção do Centro de Convenções equivale a 26 campos de futebol. Com relação às recomendações existentes no estudo, quando da limpeza e/ou supressão da vegetação, havia, entre os cuidados que deveriam ser observados, em virtude dos impactos ambientais: "quando da supressão da vegetação recomenda-se que algumas espécies, considerando seu porte e importâncias, sejam preservadas caso não venham a alterar o projeto arquitetônico" (grifo nosso) (PBTUR, 2009, p. 37).

Já o Prodetur (NE) vem para suprir as deficiências de infraestrutura de saneamento básico e de acesso (estradas, aeroportos). Podemos caracterizá-lo, então, como uma política de turismo, mas que trabalha como uma política urbana, ou uma política compensatória, analisada a seguir.

---

---

## Prodetur (NE)

---

---

A região Nordeste sofre recorrentes impactos negativos devido às secas, adversidades climáticas, economia agrícola concentradora e latifundiária, baixa industrialização. Apresenta índices sociais precários em comparação à média nacional e também passa por sérios problemas macroestruturais, caracterizando-se como uma das regiões mais pobres do Brasil. Nesse contexto adverso, o turismo tem sido apontado como uma atividade capaz de minimizar essas disparidades, sendo apresentado como capaz de gerar oportunidades de empregos e de aumentar a renda per capita e as receitas públicas.

Visto o potencial turístico da região, surge o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste do Brasil, Prodetur (NE), um "Programa Global de Investimentos Múltiplos, com recursos repassados para os Estados participantes via contratos de subempréstimo" (BNB, 2005, p. 05). É, portanto, inicialmente um programa de iniciativa federal com investimentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio do Banco do Nordeste (BNB), com uma contrapartida local de 40% de estados e da União.

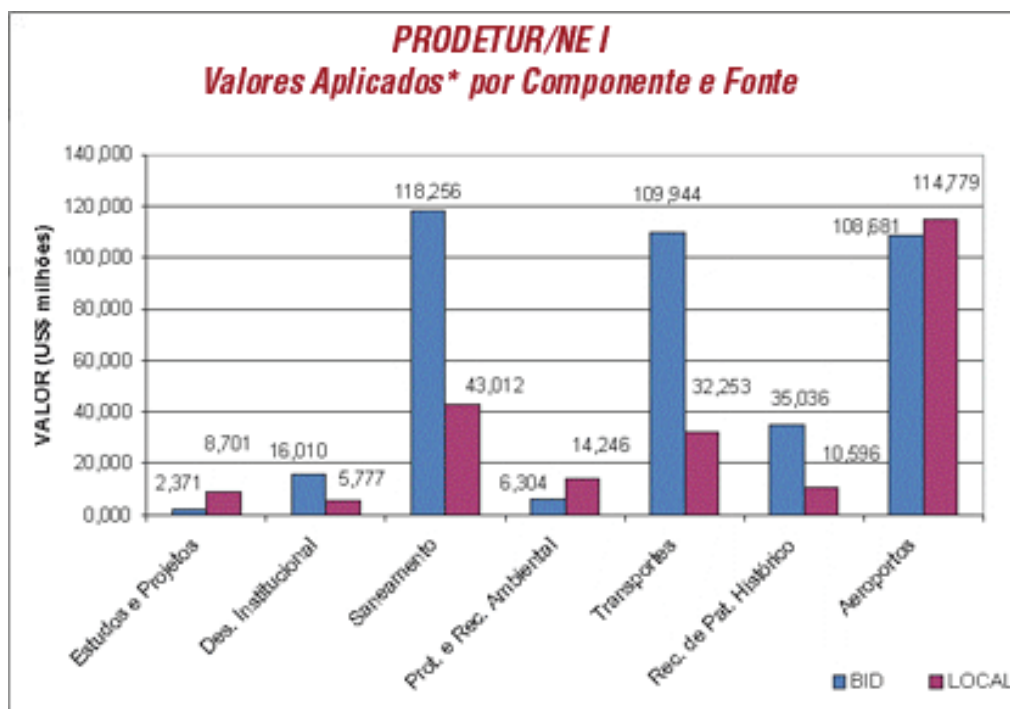
Lançado em 1994 e tendo como objetivo básico "contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do Nordeste do Brasil por meio do desenvolvimento da atividade turística", o Prodetur (NE) I:

[...] contemplou iniciativas do setor público em infraestrutura básica e desenvolvimento institucional voltadas tanto para a melhoria das condições de vida das populações beneficiadas, quanto para a atração de investimentos do setor privado ligados ao turismo (BANCO DO NORDESTE, 1994, p. 05).

Em muitos dos estados da região, foi considerado pioneiro na busca do planejamento do desenvolvimento do turismo.

As diversas obras beneficiadas pelo Prodetur (NE) I (1994-2005) compreendem: saneamento, gestão de resíduos sólidos, proteção e recuperação ambiental, transporte, recuperação de patrimônio histórico, melhoramento dos aeroportos e desenvolvimento institucional (BNB, 2005), embora o Polo Cabo Branco tenha sido beneficiado apenas com saneamento e acesso por meio desses recursos, como citado anteriormente. Ainda que a preocupação ambiental esteja presente em metade das ações citadas, a distribuição (em valores) se dá da seguinte forma:

GRÁFICO 01 - Valores aplicados por componente e fonte de recursos (BID e Contrapartida Local).



Fonte: Banco do Nordeste. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Prodetur\\_ne1/gerados/resultados.asp](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Prodetur_ne1/gerados/resultados.asp)>. Acesso em: 13/08/2012.

As primeiras colunas se referem aos recursos provenientes do BID, representando 60% do montante; as segundas colunas indicam a contrapartida local, 40% do montante. É possível perceber que os maiores montantes são utilizados em obras de saneamento, transporte e melhoramento de aeroportos. Claro que são obras que exigem um valor maior para se realizarem, mas, no total, apenas 3,28% foram aplicados em proteção e recuperação ambiental e 1,58% em elaboração de estudos e projetos, sendo baixo também o valor destinado ao desenvolvimento institucional.

Já analisando o valor distribuído pelos 10 (dez) estados incluídos no projeto (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Maceió, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe), percebe-se que o estado da Paraíba recebeu apenas 5% do total, como indicado no gráfico a seguir, sendo Bahia e Ceará os estados mais beneficiados.

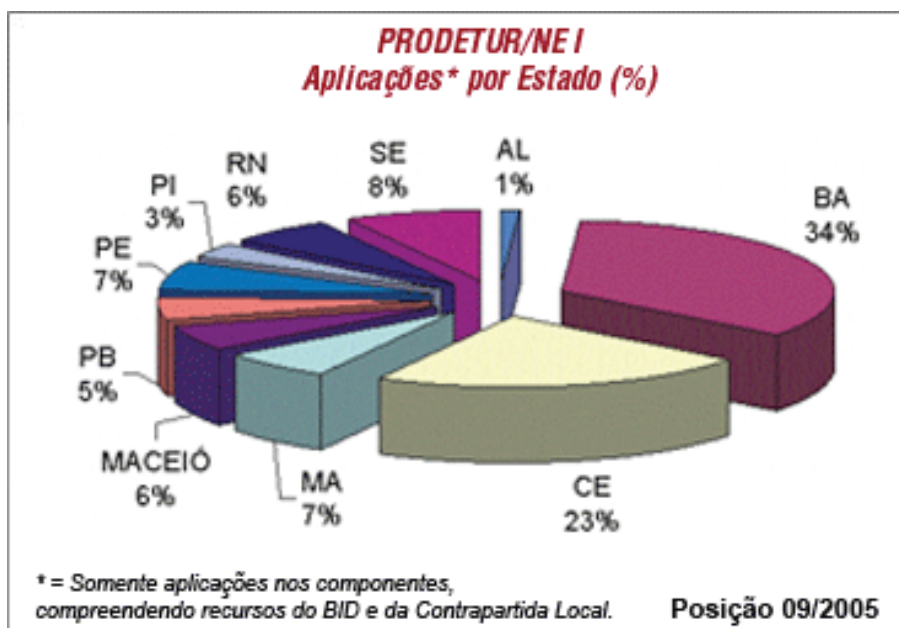
Apesar dos últimos estados terem concentrado um maior volume de investimento em razão de suas extensões territoriais, é provável que as tratativas político-financeiras, ou a falta delas, entre as lideranças políticas locais, nacionais e as fontes de financiamento externas, tenham influenciado a distribuição final dos recursos. Vale salientar que a vigência do Prodetur (NE) I (1994-2005) compreende, sobretudo, os dois governos de Fernando Henrique Cardoso, quando Antonio Carlos Magalhães governava a Bahia, e Tasso Jereissati, o Ceará.

O valor aplicado no estado da Paraíba foi 32,783 milhões de dólares (com exceção de custos financeiros e administrativos). Dentre as ações do Prodetur (NE) I realizadas no estado, tem-se:

- a PB-008, que liga João Pessoa às praias do litoral sul paraibano (Cabo Branco, Jacumã, Tambaba e Acaú), totalizando 23,3 km de rodovia;



GRÁFICO 02 - Percentuais de aplicação por estado envolvendo somatório de recursos do BID e da Contrapartida Local



Fonte: Banco do Nordeste. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Prodetur\\_ne1/gerados/resultados.asp](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Prodetur_ne1/gerados/resultados.asp)>. Acesso em: 13/08/2012.

- o sistema de abastecimento de água e de esgoto sanitário na área do Polo Cabo Branco;

- o sistema de esgoto sanitário em Intermares, no município de Cabedelo, e também em outros bairros do município (Ponta de Campina, Poço, Camboinha e Areia Dourada);

- o desenvolvimento institucional de diversos órgãos, como a Sudema, o DER, PBTUR, entre outros, com a aquisição de veículos, informatização, dentre outras ações voltadas praticamente para necessidades internas, sem capacidade de provocar transformações significativas na organização e gestão do setor de turismo da Paraíba;

- revitalização do Varadouro e antigo Porto do Capim, sendo esta primeira etapa focalizada no Largo São Frei Pedro Gonçalves;

- desenvolvimento dos planos diretores de desenvolvimento de praias, como Baía da Traição, Conde, Lucena, Marcação, Matarraca, Pitimbu e Rio Tinto;

- projeto final de engenharia, estudo e relatório de impacto ambiental – EIA/RIMA e

avaliação socioeconômica para implantação e pavimentação da rodovia PB-008 (via Litorânea Norte I).

Com relação ao abastecimento de água do Polo Cabo Branco e ações de esgoto sanitário, inicialmente os projetos pretendiam atender uma população de 111.020 pessoas; entretanto, como não foram realizadas todas as obras previstas, apenas 73.759 pessoas foram beneficiadas com essas obras (aproximadamente 66,43% do previsto). Os sistemas construídos com os recursos provenientes do Prodetur (NE) I evitaram que 8.485.000 litros diários de esgoto fossem despejados nos córregos, rios e praias da Paraíba; no entanto, a parte não concluída deixa cerca de 4.200.000 litros de esgotos residuais que seguem sendo destinados diariamente aos córregos, rios e praias de Cabedelo e João Pessoa.

Com relação ao Prodetur (NE) II, seu objetivo geral é a melhoria da qualidade de vida da população que reside nos polos turísticos. Na Paraíba, o polo foi denominado

Costa das Piscinas, no qual estão inseridos 12 (doze) municípios – Mamanguape, Mataraca, Baía da Traição, Marcação, Rio Tinto, Lucena, Cabedelo, João Pessoa, Conde, Pitimbu, Santa Rita e Bayeux.

Nesta segunda fase, as ações deveriam ser tomadas levando em consideração a sociedade, sua participação ativa mediante reuniões. Tais encontros seriam possibilitados por intermédio de um Conselho de Turismo, composto por representantes do Governo Federal, Governo Estadual, Governo Municipal, Terceiro Setor e Setor Privado. Contudo, em virtude de o governo da Paraíba não ter conseguido contratar os recursos do programa, as reuniões deixaram de acontecer, impedindo que essa participação ocorresse, sendo a última datada de 10 de julho de 2002.

Há mais de uma versão que explica a não contratação dos recursos, mas oficialmente se diz que o governo da Paraíba não enviou os projetos dentro do prazo estabelecido. Há quem diga que a Paraíba cumpriu com as exigências e o prazo estabelecidos, chegou a ter o contrato assinado, mas, por questões políticas, o governo federal incluiu o Piauí e retirou a Paraíba, devido à limitação de verbas.

De qualquer modo, a Paraíba, assim como Sergipe, Alagoas, Espírito Santo e Maranhão, não obteve o subempréstimo da segunda etapa do Prodetur (NE), concluído em setembro de 2006, recebendo apenas recursos para elaboração de projetos (Moura, 2008).

---

---

## Uma proposta de avaliação

---

---

A avaliação é uma componente indispensável no processo de desenvolvimento de políticas públicas porque permite verificar

a eficácia e eficiência dos objetivos e das metas definidas nas fases de elaboração e planejamento das políticas.

Em primeiro lugar, é preciso dizer que os processos de avaliação são, por definição, dependentes das concepções e dos objetivos que se tem sobre desenvolvimento e políticas públicas. Ou seja, a avaliação não é um processo técnico, neutro e desvinculado dessas definições conceituais inerentemente políticas e éticas e, portanto, decorrentes de uma determinada maneira de olhar o mundo e a vida social em toda a sua complexidade.

No caso estudado, consideram-se as políticas públicas de turismo como instrumentos de intervenção social, protagonizados pelos governos, embora com a colaboração compartilhada dos demais setores da sociedade e de setores da administração pública, que visam ao planejamento, à implementação, à avaliação e ao acompanhamento de projetos complexos de desenvolvimento social, capazes de promover a qualidade de vida e o bem-estar social da maioria da população de um determinado território. A complexidade do desenvolvimento social supõe, portanto, a melhoria simultânea das múltiplas dimensões – política, ambiental, econômica e cultural – que perfazem a estrutura e o funcionamento de uma sociedade. Nesse sentido, o desenvolvimento reducionista é um dos principais resultados a evitar.

Nesta análise, portanto, elegeram-se como critérios para definir e avaliar as políticas enfocadas: o princípio da multidimensionalidade ou complexidade; o princípio da democracia participativa, que supõe tanto a participação equitativa dos diversos atores sociais, direta ou indiretamente envolvidos, quanto a distribuição justa dos benefícios resultantes do processo de desenvolvimento; o princípio da preservação dos recursos naturais, o



cuidado na preservação dos valores e das manifestações culturais locais; a integração, no interior da política, dos diversos setores que compõem a administração pública e amparam a existência de instituições, leis e normas que regulam a atividade, e dos mecanismos de controle que garantam sua fiscalização e aplicação.

O processo de avaliação se utiliza de dados e indicadores quantitativos e qualitativos que possam expressar o desempenho das diversas dimensões do desenvolvimento acima mencionadas. Para que esse processo se cumpra, é preciso que haja a disposição de dados periódicos que demonstrem não apenas o estado da arte das diversas variáveis do turismo estudadas, mas o seu desempenho ao longo do tempo. São igualmente necessários canais de comunicação e de diálogo com os atores envolvidos que permitam a consulta, o diálogo, o acompanhamento dos resultados e eventuais correções de rumo das políticas. Esse diálogo com os atores é uma das garantias do caráter democrático de uma política. No caso das instâncias deliberativas, é importante que o critério da proporcionalidade das representações respeite a diversidade dos interesses em jogo.

Com relação aos indicadores, é possível pensar que interessa responder a algumas questões relevantes segundo as diversas variáveis consideradas:

a) economia: o volume de investimentos realizados, o volume de tributos recolhidos com o turismo e sua destinação, o impacto indireto da receita do turismo sobre outras atividades como comércio de bens e serviços e consumo das famílias, a quantidade e a qualidade dos empregos direta ou indiretamente criados, o impacto sobre a renda das famílias direta ou indiretamente envolvidas com a atividade, avanços

em inovações tecnológicas que possam beneficiar a coletividade;

b) sociedade: os impactos da atividade sobre os níveis de escolaridade, conhecimento, capacitação e sobre a infraestrutura educacional; melhorias nos serviços e padrões de higiene e saúde, incluído o abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e resíduos sólidos (aqui a interface com a dimensão ambiental); as mudanças nos níveis de profissionalização e de associação e as mudanças na infraestrutura urbana que tragam benefícios à coletividade (estradas, aeroportos, rodoviárias, parques, banheiros públicos ciclovias);

c) ambiental: verificação de como evoluem, a partir da expansão turística, os índices de desmatamento, de qualidade das águas, de abastecimento d'água, de coleta e tratamento de esgotos e resíduos sólidos, de impermeabilização dos solos, de arborização urbana, de balneabilidade das praias, de saúde dos rios, de intensidade do trânsito, de ocupação do solo urbano, de deslocamento de populações estimuladas pelo turismo; da poluição do ar;

d) cultural: avaliação de como o turismo pode afetar, positiva ou negativamente, os valores, tradições e a cultura local; o patrimônio histórico-cultural, a formação dos adolescentes e jovens, a importação de traços culturais e práticas estrangeiras;

e) política: reconhecimento da participação paritária dos diversos atores sociais envolvidos na elaboração e acompanhamento das políticas, a consciência sobre direitos e deveres constituintes da cidadania, a informação e o conhecimento das instituições democráticas.

A partir dessa ampla diversidade de referências por meio das quais é possível avaliar a sustentabilidade das políticas de turismo, algumas ressalvas se fazem necessárias.

Em primeiro lugar, é preciso constatar que nem todas as variáveis mencionadas podem ser avaliadas quantitativamente nem tampouco dispõem dos dados necessários para tanto. Nesses casos, as pesquisas e avaliações deverão se valer de métodos e técnicas qualitativas de análise.

Em segundo lugar, trata-se de reconhecer que todo processo de desenvolvimento social, em especial em sociedades complexas, é multicausal e difuso. Isso dificulta a tarefa de discernir se um determinado efeito ou problema social ou ambiental verificado é exclusiva ou predominantemente causado pela atividade turística. Nesses casos, cabem à perícia discernimento e prudência do pesquisador para identificar as causas mais prováveis e, persistindo a dúvida, evitar conclusões definitivas que bloqueiem o debate e o aprofundamento dos estudos.

---

---

## Análise crítica das políticas

---

---

Apesar de os discursos governamentais e empresariais atentarem para ações sustentáveis, ao se desconsiderar o ambiente para obter mais lucro ou para favorecer um projeto arquitetônico, evidencia-se que a questão ambiental ainda não é uma prioridade nos negócios e nas políticas locais.

A sustentabilidade discutida amplamente aparece como uma alternativa de convivência com a economia capitalista de consumo de massa, mas não há a criação de um ambiente democrático e favorável às reformas necessárias para a efetivação de um desenvolvimento capaz de articular as dimensões econômicas, sociais, políticas e ambientais. Ou seja, o desenvolvimento sustentável segue se realizando muito

mais no plano discursivo e das intenções do que nas práticas político-institucionais e empresariais dos atores locais.

Isso é, por exemplo, o que acaba ocorrendo no universo do planejamento urbano estadual. Apesar da importância do planejamento na atividade turística, este perde o sentido se não for cumprido. Posto isso, o planejamento é uma atividade necessária, até mesmo indispensável, porém não suficiente. Faz-se então necessária vontade política de um Estado comprometido com esses objetivos e/ou prioridades, uma visão macroestrutural que envolva um projeto amplo e multidimensional da sociedade desejada, que seja construído mediante debate democrático com representantes dos diversos segmentos da sociedade.

Entretanto, percebe-se que as políticas não privilegiam ou dão prioridade aos fatores ambiental, social e político, visto ser a participação tão escassa. Além disso, o cultural tende a ser subordinado ao econômico, já que este é seu objetivo principal.

Tal situação só pode melhorar quando as políticas incorporarem a participação pública, modelos de desenvolvimento distributivos e democráticos, que valorizem o patrimônio natural e cultural, considerando as especificidades de cada região e as necessidades da maioria da população. Trata-se de uma conquista, um processo dependente do aperfeiçoamento democrático, que, por sua vez, depende da educação política da população, de sua consciência de direitos e deveres, de cidadania, organização e reivindicação.

Refere-se, portanto, ao complexo desafio que não é apenas local, mas também nacional e global, de como transitar de modos civilizatórios insustentáveis, predatórios e

excludentes para outras formas de relações sociais, ambientais e políticas fundadas numa ética do cuidado com a vida e sua promoção, com a dignidade humana dos indivíduos e com a democracia pública e das instituições.

A sustentabilidade do turismo não depende apenas de investimentos e de tecnologia, mas sim de um modelo multidimensional que incorpore, além do econômico, todos os outros aspectos que nele intervêm como: a preservação da cultura, da história e da natureza; o planejamento e a participação na formulação das políticas; a distribuição dos benefícios gerados socialmente; a promoção da educação e da saúde públicas, dentre outros fatores essenciais para que se alcance uma sociedade mais justa e sustentável. Leff (2010), ao falar da atividade turística, diz que a preservação das riquezas naturais e tradições culturais deve ser a base de seu desenvolvimento.

Os gestores seguem com a visão de que a geração de receitas e empregos, isto é, o crescimento econômico por si só pode ser reconhecido como desenvolvimento, sem considerar a qualidade desses empregos e nem de que forma se dá a divisão e destinação dessas receitas. Coriolano (2009), por exemplo, discute a questão da qualidade dos empregos para mostrar a baixa remuneração e as pesadas jornadas de trabalho na maioria dos empregos criados, assim como as condições gerais de vida e de habitação desses trabalhadores.

As políticas públicas (PP) são instrumentos do poder governamental que devem servir à população como um todo. Afinal, como o nome já diz, são públicas e são o resultado da gestão dos recursos públicos, dos tributos sociais. Desse modo, as PPs, inseridas no contexto da sustentabilidade, devem promover ações que não degradem

ainda mais os ambientes naturais, sociais e culturais. Embora as políticas de turismo possam ser consideradas ideais no papel, devem-se analisar suas ações na prática; se estas são devidamente seguidas e se os empreendimentos envolvidos por elas sofrem a devida fiscalização. O Brasil possui uma vasta legislação ambiental, porém carece de cidadãos conscientes e de uma fiscalização eficiente.

A descontinuidade de PPs devido a eleições e mudanças de governo constitui um entrave ao pleno desenvolvimento. No estado da Paraíba, ela é enorme e gera um desconforto não só à população local, mas também ao meio ambiente e à atividade turística a que se destina. Para isso, a participação da sociedade é fundamental desde o processo de elaboração das PPs, consolidando a democracia (Beni, 2006; Simão et al, 2010).

O Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – Polis (2006, apud SIMÃO et al., 2010) estabelece 5 fases para o desenvolvimento de uma PP: 1) identificação de uma questão a ser resolvida; 2) formulação de um plano de ação; 3) decisão e escolha das ações prioritárias; 4) implementação; e 5) avaliação dos resultados alcançados. Percebe-se, então, que as políticas públicas de turismo na Paraíba não conseguem alcançar seu desenvolvimento pleno em virtude, sobretudo, de entraves políticos, problemas que começam na concepção dos projetos, em seus objetivos, na destinação e distribuição de recursos, na desconexão entre o plano e sua implementação.

Ao valorizar mais um projeto arquitetônico do que espécies da flora, como no projeto apresentado para a construção do Centro de Convenções, reforça-se a ideia de que o

crescimento econômico deve estar acima do meio natural e social, quando, na realidade, o contrário seria o mais coerente com o discurso de sustentabilidade. Pelo anterior, o mais sensato seria estudar a compatibilidade entre o contexto ambiental e os objetivos do projeto.

Ainda com relação ao Projeto Turístico Cabo Branco, pela dimensão do projeto, é certo que se necessita de mais de um mandato para realizá-lo. Assim, com a descontinuidade de ações devido à mudança de governos e seus impactos ambientais, sociais e culturais, não se pode prever o término da construção nem o real impacto que será causado à natureza e à população em geral.

O Prodetur (NE) e suas fases buscam o fomento da atividade turística; compreendem, no entanto, a carência de infraestrutura básica para o desenvolvimento do turismo, trabalhando em cima dessas ações. Dessa forma, este programa de desenvolvimento tem por objeto a realização de obras que facilitam a atividade turística, funcionando mais como uma política urbana.

Em sua primeira fase, observam-se principalmente ações em busca de melhorias de aeroportos, rodovias, saneamento básico, gestão ambiental e também aperfeiçoamento institucional. Entretanto, vale ressaltar a não realização de todas as obras previstas com os recursos disponíveis (a exemplo das obras de abastecimento de água em João Pessoa), mostrando assim falhas, ou na elaboração do projeto, ou na disposição dos recursos financeiros.

Em João Pessoa, as obras efetivamente realizadas foram de grande importância, pois melhoraram o acesso ao Litoral Sul, reestruturaram o aeroporto internacional Castro Pinto (localizado no município de

Bayeux), que também passou por uma reforma para melhor atender a seus usuários, e implementaram outras obras de saneamento espalhadas por toda cidade.

Depois de realizado o Prodetur (NE) I, melhorando a infraestrutura de saneamento básico e a infraestrutura que serve de suporte à atividade turística, o Prodetur (NE) II procura incorporar princípios do desenvolvimento sustentável na segunda fase do programa.

Para obter o subempréstimo e ter o projeto inserido no Prodetur (NE) II, dentre outras exigências, dever-se-ia cumprir a legislação ambiental brasileira, com os respectivos estudos e licenças ambientais exigidos, a participação ou consulta da população afetada e/ou beneficiada, a inclusão de medidas de prevenção ou mitigação dos impactos sociais e ambientais identificados nos estudos, bem como incluir esses custos no orçamento do projeto. Vale salientar que a Lei nº 6.938/81, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, considera, em seu Anexo VIII, complexos turísticos e de lazer como atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais (Brasil, 1981).

Com a não inclusão do estado da Paraíba no Prodetur (NE) II e, conseqüentemente, a não realização das reuniões do Conselho que impossibilitaram a participação direta da sociedade, a execução do programa no estado teve suas ações prejudicadas, assim como o turismo paraibano, com todas as implicações que isso representa para o desenvolvimento regional.

---

---

## Considerações finais

---

---

Por meio do estudo realizado, foi possível perceber que a forma com que o poder público vem atuando na Paraíba ainda carece do devido cuidado ambiental, social e de participação política e institucional. Esses problemas se relacionam ou decorrem de uma concepção de desenvolvimento sustentável e de política pública que prioriza os aspectos econômicos e tecnológicos das intervenções urbanas em detrimento de uma visão multidimensional e complexa do desenvolvimento que integra o conjunto de suas variáveis constitutivas.

Observam-se projetos de grande dimensão com uma arquitetura que se sobrepõe ao meio ambiente e à população local, resultando em políticas públicas reducionistas, verticais e antidemocráticas, que investem contra o interesse público, e não a seu favor.

Ao estudar as principais PPs de turismo da Paraíba, percebe-se a relação direta que a atividade tem com a economia, tendo suas ações voltadas quase que exclusivamente para o crescimento econômico. Faltam ações para qualificação de mão de obra e a devida valorização dos trabalhadores da área, bem como uma melhor distribuição da renda gerada pela atividade turística, inclusão da população local desde a elaboração e implementação das políticas e valorização do patrimônio ambiental e cultural.

Assim sendo, pode-se concluir que os gestores do turismo ainda não compreenderam o sentido mais complexo e democrático do desenvolvimento sustentável. No contexto analisado, pode-se depreender que os estudos ambientais realizados

aparecem mais como uma satisfação dada a uma parte da sociedade, um instrumento de legitimação de determinados interesses e grupos sociais, seja dos governos, seja das empresas do setor, para impulsionar obras de infraestrutura, e não como peças estratégicas norteadoras das ações do poder público e das empresas. Tal constatação não só distorce o sentido original do turismo sustentável, como reduz os resultados do desenvolvimento como um todo.

O tempo de latência do Projeto Turístico Cabo Branco – quase duas décadas, em virtude, inicialmente, de um mau planejamento, não envolvendo devidamente a dimensão ambiental, gerando o embargo da obra, e, em um segundo momento, devido à mudança de governo – mostra o despreparo dos gestores e a má aplicação do dinheiro público. Posto isso, pode-se afirmar que, atualmente, na Paraíba, as políticas públicas destinadas a melhorar a qualidade de vida da população como um todo se confundem com partido político.

Não obstante, o discurso da sustentabilidade e sua prática continuam esquecidos diante do discurso da geração de emprego, renda e impostos. Os interesses políticos e econômicos permanecem se sobrepondo à esfera ambiental, à qualidade de vida da população local e até mesmo à própria legislação, pois se evidenciam os benefícios econômicos gerados a curto prazo, mas se desconsideram os serviços ambientais gerados pela paisagem que agora cede lugar a blocos de concreto, a rodovias, etc.

Além disso, a falta de integração entre as esferas do governo (federal, estadual e municipal) também vem prejudicando o desenvolvimento da atividade no estado, motivo pelo qual a Paraíba não conseguiu



contratar o Prodetur (NE) II. Mais uma vez, reforça-se o enleio entre políticas e partidos.

Assim sendo, percebe-se, no turismo e no estado da Paraíba, um desenvolvimento reducionista, que não compreende a complexidade da sustentabilidade e o enlace entre as dimensões social, ambiental, econômica, espacial, cultural e política que

perfazem a estrutura e o funcionamento de uma sociedade. Contatou-se, ainda, que o princípio da democracia participativa ainda não é efetivo, seja pelo desinteresse da sociedade, que ainda não amadureceu para tal, seja pela ausência de mecanismos eficientes para a concretização dessa participação.

### *Referências bibliográficas*

- BENI, Mário C. *Política e Planejamento de Turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph, 2006.
- BNB – BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S/A. Relatório final de projeto: PRODETUR/NE I. Fortaleza, Banco do Nordeste, 2005.
- BRASIL, Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1981.
- CORIOLOANO, L. N. M. T. O turismo comunitário no nordeste brasileiro. In: BARTHOLO, R. el al (Orgs.). *Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009, p. 277-288.
- CRUZ, Rita de Cássia. *Política de turismo e território*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2002.
- LEAL, Wills. *O real e o virtual no turismo da Paraíba*. João Pessoa: A União Editora, 2001.
- LEFF, E. *Discursos Sustentáveis*. São Paulo: Cortez, 2010.
- MOURA, A. K. C. *O mito do desenvolvimento sustentável da atividade turística: uma análise crítica das teorias da sustentabilidade, das políticas públicas e do discurso oficial do turismo na Paraíba*. 2008. 165 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – PRODEMA, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2008.
- MOURA, A. K. C.; GARCIA, L. G. Políticas públicas de turismo e sustentabilidade: o polo turístico Cabo Branco em análise. *CULTUR - Revista de Cultura e Turismo* (ano 03, número 03, p. 85-101, Jun-2009).
- PBTUR – EMPRESA PARAIBANA DE TURISMO. Centro de Convenções – João Pessoa: implantação; plano de controle ambiental; plano de supressão e resgate. PBTUR. CD-ROM.
- SIMÃO et al. Indicadores, políticas públicas e a sustentabilidade. In: SILVA, Christian L. da & SOUZA-LIMA, J. E. *Políticas Públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 35-54.

**Resumen:** El objetivo de este trabajo es evaluar las políticas públicas de turismo en Paraíba, centrándose en los proyectos Polo Cabo Branco y el Prodetur/NE. Estos proyectos fueron instituidos por el Gobierno del Estado a partir de la década de los 90's y aún hoy siguen inacabados, el Prodetur/NE en su segunda fase y el Polo Cabo Branco con obras en marcha. Fue realizada una revisión bibliográfica para dialogar con la producción en el área así como un levantamiento documental de los proyectos objeto de investigación concluyendo con la interpretación y el análisis crítico de los datos reunidos. Se verificó, primeramente, que el desarrollo sostenible existe más en el plano discursivo y de las intenciones que en las prácticas político-institucionales y empresariales de los actores locales. Se constató que el turismo en Paraíba todavía no comprende la importancia del medio ambiente ni su relación con las dimensiones sociales y políticas de sostenibilidad local.

**Palabras Clave:** turismo, medio ambiente, políticas públicas, sostenibilidad.

**Résumé:** Le but de cette étude est d'évaluer les politiques publiques de tourisme à Paraíba en se concentrant sur les projets Polo Cabo Branco et Prodetur/NE. Ces projets ont été mis en place par le gouvernement de l'état de la Paraíba dès les années 1990 et encore aujourd'hui ils continuent inachevés. Le projet Prodetur/NE s'est arrêté dans sa deuxième phase, alors que le Polo Cabo Branco s'est arrêté durant ses travaux. Une revue bibliographique a été réalisée afin de discuter avec la production dans le domaine ainsi qu'une étude documentaire de ces projets ici étudiés. A la fin, une conclusion tenant en compte l'interprétation et l'analyse des informations a été aussi effectuée. D'abord, on a vérifié que le développement durable est plus présent dans le discours que sur les déterminants politico-institutionnels et d'affaires des acteurs locaux. Il a été constaté que le tourisme à Paraíba ne comprends pas encore l'importance de l'environnement et les relation avec les dimensions sociales et politiques de développement durable local.

**Mots clés:** tourisme, environnement, politiques publiques, durabilité.