

5. POLÍTICAS PÚBLICAS E INVESTIMENTOS TURÍSTICOS NO BRASIL E EM SERGIPE: A POBREZA EM QUESTÃO

Na década de 1960, foi disseminada na maioria dos países europeus a preocupação com a organização dos seus planos nacionais e regionais de desenvolvimento turístico, estendendo-se, em seguida, para a América Latina, especialmente o Brasil. Não se pensava, naquele momento, superar a pobreza através dos investimentos turísticos. A estratégia era percebê-lo puramente como uma atividade mercadológica. Foram décadas de políticas públicas para que o turismo pudesse ser incorporado como uma alternativa de desenvolvimento, em particular em regiões subdesenvolvidas, que passaram a ver, nessa atividade, uma possibilidade de superação do seu processo de atraso, de estagnação econômica ou até mesmo de pobreza.

Todavia, apesar daquela inflexão na estratégia de desenvolvimento das atividades turísticas, ainda hoje as decisões políticas consideram basicamente as exigências do “mercado do turismo”, considerando-se tenuousamente as necessidades das comunidades impactadas pelos investimentos ou expansão das atividades turísticas. Nesse contexto, os processos de consulta e participação popular nos processos decisórios são praticamente inexistentes ou, quando previstos formalmente, não garantem o efetivo controle social.

Essa seção examina as políticas públicas de turismo implementadas nas duas últimas décadas no Brasil e em Sergipe, trazendo uma discussão acerca de seus resultados, avanços e contradições. A seção busca ressaltar, em particular, de que forma as comunidades vêm sendo contempladas nos processos decisórios das políticas de turismo. Ao final, apresenta-se um esquema crítico acerca da estratégia implícita perseguida pelos gestores quando das políticas implementadas.

5.1 Políticas Públicas nos Espaços Regionais de Turismo no Brasil

Os investimentos para o turismo começaram tardiamente no território brasileiro, apesar de a Europa, já nos anos 1950 e 1960, constituir polos de desenvolvimento turístico, especialmente em países como a França e a Espanha, esta última através de *Estudios para la Ordenación Turística de la Costa de Sol em 1955*, promovidos pela *Secretaría General* para a *Ordenación Económica y Social de la Presidencia del Gobierno Español*.

O primeiro plano regional de desenvolvimento das atividades turísticas foi concebido em 1961, quando o Estado francês adquiriu 1.500 hectares de terreno no litoral mediterrâneo, compreendido entre Camargue (França) e a Espanha, com o propósito de estabelecer o

desenvolvimento do turismo da região Languedoc-Roussillon, ligando os dois países¹. “O projeto compreendeu uma faixa de 180 km de praias, com seis unidades turísticas, que reúnem uma infraestrutura comum às antigas estações balneárias da região com os novos centros de férias” (ACERENZA *apud* SANTOS, 1999). O plano foi orientado para o ordenamento de diversos centros turísticos, mas não consideraram a problemática do desenvolvimento turístico integral da região.

Durante os anos 1970-1974, a maioria dos países da América Latina elaborou seu próprio Plano Nacional de Turismo. Nessa época, os resultados práticos eram inviáveis, tendo em vista o número insuficiente de técnicos nacionais e das estruturas administrativas dos organismos oficiais². Nessa ocasião, conforme observado por Boullón (1995) havia um despreparo para tornar os projetos compatíveis com as realidades regionais, já que a maior parte deles foi elaborado tomando como referência modelos estrangeiros e sob forte influência (seja em termos de recursos, mas também de metodologias) de organismos multilaterais, tais como: a Organização dos Estados Americanos-OEA, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização Mundial do Turismo (OMT) e o Banco Mundial (BIRD).

No Brasil, após a década de 70, mais precisamente em 1972, observa-se um interesse por estudos tendenciais para o desenvolvimento do turismo no extenso litoral do Rio de Janeiro e de Santos/São Paulo. Essa faixa litorânea, situada no principal pólo de consumo do país, foi objeto de minucioso projeto de ocupação, sob encomenda da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) que gerou dois documentos básicos: o Projeto *Turis*, “que definia a ocupação racional de território compreendido nessa faixa, especificando as vocações de uso de cada trecho nela existente e as Normas para Ocupação do Território” (FERRAZ, 1992, p. 51).

A formulação propriamente dita da política nacional do turismo foi legitimada através do Decreto-Lei, nº 55 de 18 de novembro de 1966, apesar de existirem diplomas legais que

¹ Ver SANTOS, M. N. L. (1999; 2000); SANTOS; BARBOSA, J. D. (2001).

² “En América Latina, los trabajos más serios en esta área se iniciaron pocos años antes de la década de los años 70. Durante dicho periodo, la mayoría de los países elaboraron su propio ‘Plan Nacional de Turismo’, el cual algunas veces fue olvidado y otras actualizado o sustituido, ya sea porque quienes los ordenaron no creían en los resultados prácticos de la planificación o porque después de cada uno de los frecuentes cambios del funcionario responsable, el recién llegado creyó pertinente consolidar su posición, y comenzó por modificar lo efectuado por su antecesor. En ese entonces, **debido a la ausencia de un numero suficiente de técnicos nacionales, la mayor parte de los estudios se encomendaron a consultorias extranjeras o fueron elaborados por las oficinas especializadas de organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamerican de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OMT) o el Banco Mundial**, dentro de seus respectivos programas de assistência técnica (BOULLÓN, 1995, P. 9). Grifos da autora.

estabeleciam algumas políticas públicas de turismo no Brasil como: proteção de bens históricos e artísticos nacionais e fiscalização de agências e venda de passagens, no período de 1937-1947 – entre outras ações (BENI, 2006). Mas é na criação do Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR, atual Instituto Brasileiro de Turismo, principalmente este último, que se deflagra uma estrutura federal para administração do turismo.

O primeiro Conselho tinha a competência de coordenar e dirigir a referida política, referendada pelo art. 4º, estava prevista, no art. 5º, uma composição colegiada, com participação minoritária da iniciativa privada, mas extinta no começo do Governo Collor de Melo. Com essa extinção, a execução das Diretrizes da Política ficou a cargo da EMBRATUR. Este órgão definiu a primeira estrutura institucional pública para o turismo e sua competência foi estabelecida com as seguintes atribuições: fomento e financiamento de planos, programas e projetos voltados ao desenvolvimento da indústria de turismo, estudo sistemático do mercado turístico, promoção das atividades turísticas e o registro e fiscalização das empresas de turismo³.

Apesar dessa sistematização e organização do Instituto, segundo Beni (*op. cit.*) a EMBRATUR não tinha receita e os recursos e benefícios eram provenientes de incentivos fiscais e financeiros destinados ao setor. Posteriormente, a partir da década de 1970, os incentivos foram otimizados com a criação de fundos para o financiamento de projetos de desenvolvimento turístico. São eles: (i) o fundo de Gerenciamento do Turismo – FUNGETUR, através do Decreto-Lei nº 1.191, 27 de outubro de 1971; (ii) o sistema livre de captação de incentivos fiscais para estimular o setor hoteleiro; (iii) o Decreto-Lei nº 1.376, de 1976, que estabelece os novos fundos de investimento, a exemplo do: Fundo de Investimento do Nordeste – Finor, Fundo de Investimento da Amazônia – FINAM e o Fundo de Investimento Setoriais – Fiset. Este último decide os agentes financiadores para cada fundo (*op cit.*, p. 24). Cada fundo de investimento é gerenciado pelos Bancos do Nordeste, da Amazônia e do Brasil, sob a supervisão da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, de Desenvolvimento da Amazônia e de Desenvolvimento da Pesca e do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal.

Beni faz críticas acerca da alocação desses recursos. Em primeiro lugar, para que os empreendimentos usassem esses fundos, deveriam estar enquadrados em programas para o

³ Ver SANTOS, Mary N. L. (1999).

desenvolvimento do turismo em seus respectivos Estados e municípios e sob o gerenciamento da EMBRATUR. Em segundo, o autor ressalta que a referida instituição:

“Acenou com a possibilidade de atrair empresários para o setor mediante a criação desses fundos de investimentos em hotelaria e turismo, equivocou-se no direcionamento e posicionamento do mercado, embora tivesse sido alertada pelos profissionais e pesquisadores da área quanto à importância da adequação desses investimentos às características socioeconômicas do país para o correto atendimento de seu fluxo interno” (BENI, 2006, p. 24).

Adequar tais investimentos à realidade do país era um primeiro passo para se estabelecer uma política de turismo geradora de recursos internos, envolvendo as comunidades no processo de desenvolvimento local. E após, pensar e alavancar o receptivo internacional.

Em terceiro lugar, os capitais e incentivos foram utilizados integralmente em hotéis de luxo ao preço de 250 mil dólares a unidade habitacional, em empreendimentos de valor não inferior a 25 milhões de dólares (*op.cit.*).

[...] Isso em valores atuais equivaleria a investimentos da ordem de 75 milhões de dólares, não considerando o custo de oportunidade dos capitais investidos, amortizações e juros, o que provocou, ao longo desses três decênios, a implantação de uma oferta incompatível com as características da demanda interna regional – e mesmo com as características da receptiva internacional. É importante destacar que, na grande maioria desses projetos, não foram levados em consideração os estudos de localização, de viabilidade econômico-financeira, de formação de recursos humanos e de inclusão social (BENI, 2006, p. 24-25).

Essa análise do autor é conclusiva, pois o mercado hoteleiro reagiu àquelas instalações de alto nível, uma vez que havia a dificuldade de obter os rendimentos aplicados (baixas taxas de ocupação) e um fosso entre as comunidades pobres e essas estruturas de ostentação.

Buscou-se inverter essa situação a partir do final dos anos noventa; em função da incompatibilidade desses empreendimentos turísticos com a demanda interna, ocorreu a alocação de investimentos em hotéis econômicos, “com unidades habitacionais ao custo de 30 dólares e do tipo chave na mão, e aplicações que não excedem os três milhões de dólares, com diárias de 30 dólares” (BENI, 2006, p.25).

Ainda segundo Beni (*op. cit.*), o clima político da década de 1980 permitiu a consolidação e a ampliação das atividades turísticas, num meio ambiente em cenário de transição; especialmente porque a nova Constituição do país proporcionou um amplo debate nacional. Dentre os elementos decisivos para a política nacional de turismo, destaca ele:

- ✓ A Política Nacional do Meio Ambiente, contida no art. 25 da Constituição, deveria lançar as bases efetivas para a sustentabilidade ambiental e social;
- ✓ Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e o cadastro de defesa ambiental;

- ✓ Em 1983, a EMBRATUR já definira o turismo social por meio de deliberação normativa sustentada pela política Nacional do Meio Ambiente.

Nesse contexto das relações políticas de turismo e meio ambiente, Agra Filho; Viegas (1995) elaboram para o Programa Nacional do Meio Ambiente – PNMA, BIRD/PNUD (1997) dados que tratam dos elementos conceituais da gestão ambiental e sustentabilidade do desenvolvimento, estes incorporados nos Planos de Gestão e Programas de Monitoramento Costeiro. Já Becker (1997, p. 1) se refere ao papel do turismo no contexto das transformações velozes no sentido das mudanças e incertezas. Os elementos constitutivos desse processo são a revolução científica, tecnológica e a crise ambiental. Dessa última, chama atenção no que tange às novas tecnologias que alteram a relação sociedade-natureza - “o novo modo de produzir tenta desprender-se da base de recursos naturais - e em contrapartida valoriza a natureza em si como matéria-prima passível de utilização...” e em relação ao lazer.

Em função desse documento, surge a proposta de desenvolvimento sustentável e também um novo conceito de organização territorial, que desembocam em novas estruturas de relações espaço-tempo. Becker explicita que, no campo das redes, da comunicação e da circulação, produz-se um espaço global, de fluxos e decisões “transfronteiras” de um só mercado mundial.

Essa estrutura institucional pública para o turismo encaminhava-se, ao final da década de oitenta, para uma melhor forma de organização através do estabelecimento de um “colegiado do setor, o Sistema Nacional de Turismo, composto pela EMBRATUR, CNTUR e Ministério da Indústria e Comércio”. Pensou-se, no entanto, que essa configuração – planejamento, coordenação e execução do plano, programas e projetos – oferecessem maior eficiência na utilização dos recursos, mas essa estrutura deixava lacunas nos processos decisórios, sobretudo porque havia ausência dos empresários na representatividade dessa configuração (BENI, 2006, p. 25).

Estudos sobre turismo apontam que essa evolução, apesar de não contemplar na sua plenitude as políticas públicas, possibilitou, na década de noventa, ampliar o debate entre governo, iniciativa privada, academia e sociedade civil, através do Plano de Municipalização do Turismo. Este teve como objetivo resgatar a qualidade do produto turístico brasileiro, de forma a tornar possível uma maior integração União – Estado – Município, transformando os municípios de potencial turístico em polos gestores, regidos pela autossustentabilidade dos recursos naturais, sociais e econômicos. No entanto, na prática, encontrou pouca ou nenhuma ressonância na articulação do processo. Além disso, verificava-se o conflito entre os objetivos definidos e a proposta do PNMT em relação à dimensão territorial e diferenciação do espaço

geográfico do país, o que possibilitou blocos de decisões fragmentadas, prejudiciais à economia do Estado⁴. Para Beni (*op. cit.*), o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, modelo da Organização Mundial de Turismo - OMT, recomendado pelos seus países-membros e que se tornou normativo no caso brasileiro, apresentou logo no início uma falha estratégica na sua implantação.

[...] O modelo presumia o conhecimento prévio, por cada país, de seu espaço turístico nacional ou de sua imediata identificação, o que levaria o programa do RINTUR - Relatório do Inventário Turístico Nacional a ser a primeira providência tomada. Como isso não foi feito, queimou-se essa primeira etapa, e muitos municípios apresentaram-se como vocacionados para o turismo (*op.cit.*, p. 26).

Segundo Beni, a década de noventa, foram deflagradas ações pelo antigo Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, para tornar possível o produto turístico competitivo no exterior, a exemplo de programas de polos turísticos, turismo interno, formação de recursos humanos, qualidade no setor turístico e *marketing* internacional.

A partir daí, duas políticas regionais foram implementadas pelos governos dos Estados nordestinos e respaldadas pelo poder público federal. A primeira delas foi a Política de Megaprojetos Turísticos, que teve como objetivo ampliar a infraestrutura hoteleira regional; a segunda foi o Programa para o Desenvolvimento do Nordeste – PRODETUR-NE, cuja ação pretendia melhorar aspectos de infraestrutura básica e de acesso, além de aperfeiçoar o sistema institucional de gestão da atividade.

Exemplo disso foi a criação de um complexo turístico que atenderia aos governos de Alagoas e Pernambuco, com vistas à criação de um “megaempreendimento”, de “grandes proporções”, ao longo do litoral desses dois Estados. Essa idealização partiu do governo federal (sob a gestão do presidente Fernando Collor de Mello) que, por sua vez, deu origem ao Projeto Costa Dourada, cuja magnitude, como diz Cruz, induziu a criação do Programa para o Desenvolvimento no Nordeste-PRODETUR/NE em 1990⁵. Esse programa, “por razões políticas e operacionais tornou-se extensivo a toda área de jurisdição da Sudene” (2000, p. 111). Vale destacar ainda o projeto da “Linha Verde”, localizado nos Estados da Bahia e Sergipe, iniciado no período 1992-1994, que também contou com recursos do PRODETUR.

Uma das mais recentes iniciativas para o desenvolvimento do turismo no Brasil foi o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR) em 2000.

⁴ Ver SANTOS, Mary N. L. (1999).

⁵ Elaborados através da SUDENE e EMBRATUR, baseados na Portaria Conjunta nº1, de 29 de novembro de 1991, que abarca todos os Estados nordestinos e a região Norte do Estado de Minas Gerais (BENI, 2006).

Ele trouxe consigo o Zoneamento Ecológico Econômico no ordenamento do espaço amazônico em decorrência da questão ambiental na região. Parques do Brasil contemplam também essa linha de desenvolvimento lançado pela EMBRATUR em parceria com o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA, para a utilização do potencial ecoturístico dos espaços naturais protegidos, com o intuito de gerar crescimento econômico e benefícios sociais nas diversas regiões. As ações foram coordenadas pelo Ministério do Meio Ambiente, pelo IBAMA, em parceria com o Ministério do Turismo e os nove estados envolvidos: Pará, Tocantins, Amazonas, Roraima, Rondônia, Acre, Mato Grosso, Amapá e Maranhão (BENI, 2006; CHAGAS, 2007)

Por fim, cabe ressaltar as duas concepções atuais das políticas públicas de turismo, deflagradas no período 2002-2008 em âmbito nacional com repercussão no Nordeste do país: a primeira foi a criação do Ministério do Turismo, com pasta própria, estrutura e orçamentos específicos – “não mais dividindo com outros setores de atividades a condução dos interesses particulares do turismo em nível nacional” (BENI, 2006, p.28). A segunda foi a criação do Plano de Ações Estratégicas e Integradas para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável no Baixo São Francisco. Isso resultou da implementação do Componente de Turismo Sustentável do Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco-PRSF. Com base nessas ações, três programas prioritários do Governo Federal são implementados: (i) Programa de Revitalização do Turismo-Roteiros do Brasil, coordenados pelo Ministério do Turismo; (ii) Programa Nacional de Ecoturismo e (iii) o Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco-PRSF. Os dois últimos são coordenados pelo Ministério de Meio Ambiente (BRASIL, 2005).

Posteriormente, foram criados os Planos Nacionais de Turismo nos períodos de 2003-2007 e 2007-2010. Ambos definem as políticas públicas de turismo. As diretrizes definidas por conta dessas políticas são vinculadas entre agentes públicos e privados numa concepção de Gestão Descentralizada, cuja finalidade é gerar dados técnicos, informações e pesquisa sobre o turismo brasileiro.

Nesse sentido, é importante relacionar, dentro desse plano, o Projeto Inventário da Oferta Turística, que tem como finalidade contribuir com um banco de dados nacional sobre os atrativos turísticos. O Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Brasil vem proporcionar dados sobre a infraestrutura geral, transportes, acessos, equipamentos e serviços turísticos, marketing, sustentabilidade, entre outros elementos analisados pelos técnicos da área (BRASIL, 2006; 2007; 2008).

5.2 O Espaço Público de Polos de Turismo: concepção e principais intervenções no Brasil com destaque para o PRODETUR

Os polos de desenvolvimento, quando foram criados no Brasil, tiveram a pretensão de defender uma “globalização solidária, baseada em valores comuns e em objetivos partilhados de integração e expansão, incorporando os países em desenvolvimento e os marginalizados que, de outra forma, estariam excluídos, de antemão, da partilha das conquistas do todo da comunidade internacional” (BANCO DO NORDESTE, 2004, p.1).

A concepção e organização de polos se deram através de parcerias e cooperação entre a sociedade e o Estado; o resultado, segundo o Banco do Nordeste, foi um modelo de planejamento participativo que pressupõe índices melhores de qualidade de vida. Essa perspectiva favorece a renda e o bem-estar social, por meio do efeito multiplicador dos investimentos sobre a renda e o emprego, na capacitação, no treinamento, no desenvolvimento da pesquisa e na introdução de novas formas de gerenciamento (*op.cit.*).

Entende-se por desenvolvimento o processo de produção de riqueza que inclua partilha e distribuição com equidade, conforme as necessidades das pessoas, ou seja, com justiça. “O desenvolvimento não se refere apenas à economia, ao contrário, a economia deve ser tomada em função do desenvolvimento”. Um dos maiores desafios da sociedade atual é promover o desenvolvimento centrado no homem. Esse tipo de desenvolvimento pode ser aparentemente simples, mas encerra uma revolução de ideias e práticas sociais que passam a orientar as pessoas e as organizações para a produção e consumo partilhados (CORIOLANO, 2003, p.14).

Os países desenvolvidos definem e determinam padrões de desenvolvimento especialmente para os países ditos subdesenvolvidos e em estado de subjugação e discriminação. Essa ideia de desenvolvimento está no centro da visão de mundo e prevalece na época atual. Apesar dessa constatação, o homem, nesse novo contexto, é visto como fator de transformação tanto no campo social quanto no campo ecológico em que está inserido. Segundo ainda a mesma autora, o desenvolvimento e o turismo ocorrem em escalas globais e locais. Há que se identificar as tônicas e abordagens dadas ao processo de desenvolvimento e ao desenvolvimento do turismo nos diversos lugares, porque elas podem vir associadas aos grandes grupos econômicos e ao capital, ou vir associadas ao capital local privilegiando o lugar, os residentes e a cultura local. O desenvolvimento implica mudanças sociais, culturais e econômicas; mudanças, sobretudo, qualitativas (*op.cit.*).

Nessa linha de raciocínio, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e outros agentes financiadores, a exemplo dos governos federal e estadual (BNDES e BNB), buscam fomentar o desenvolvimento do turismo não só no Nordeste, mas também no Norte, Centro e Sul do país.

O documento Faces do Desenvolvimento (2006) quadro 4 e figura 47 tratam dos programas apoiados pelo BID, no Brasil e revelam as ações criadas pelo governo brasileiro, com reflexos na atividade turística. Verificam-se investimentos expressivos no Sudeste e Centro-Sul do país, em relação aos poucos recursos aplicados no Nordeste do Brasil. Para efeito desse levantamento examinam-se especialmente os recursos que são aplicados no Polo Costa dos Coqueirais, em Sergipe. Isso não quer dizer que se configuram necessariamente mudanças estruturais para as populações mais carentes.

Quadro 4 – Investimentos do BID no Brasil e em Sergipe

| EXECUTOR | PROGRAMAS | REGIÕES | INVESTIMENTOS DO BID | OBJETIVOS/BENEFÍCIOS |
|-----------------------------------|--|--------------|------------------------|--|
| Ministério da Cultura | Monumenta | Norte | 125 milhões de dólares | Reestruturação, preservação de sítios históricos e culturais urbanos. |
| | | Nordeste | | |
| | | Centro-oeste | | |
| | | Sudeste | | |
| | | Sul | | |
| Instituto de Hospitalidade | Certificação em Turismo Sustentável | Norte | 2,5 milhões de dólares | Valoriza a qualidade e competitividade de pequenas e médias empresas (PMEs) de turismo no Brasil. |
| | | Nordeste | | |
| | | Centro-Oeste | | |
| | | Sudeste | | |
| | | Sul | | |
| Governo de São Paulo | Cultura e Cidadania para Inclusão Social | Sudeste | 300 milhões de dólares | Desenvolvimento e inserção social familiar para reduzir a violência juvenil (7 a 19 anos). |
| Governo Federal | Promoção de Oportunidades de Mercados Socialmente responsáveis | Norte | 975 mil dólares | Aumentar a competitividade dos micro e pequenos produtores rurais e acesso aos mercados nacionais e internacionais. |
| | | Nordeste | | |
| | | Centro-oeste | | |
| | | Sudeste | | |
| | | Sul | | |
| Governo do Distrito Federal | Saneamento Básico | Centro-oeste | 260 milhões de dólares | Prever o aumento da cobertura e gestão dos serviços de água e esgoto, controle de erosão e inundações. |
| Governo Municipal de São Paulo | Reabilitação da Área Central | Sudeste | 167 milhões de dólares | Melhorar os indicadores sociais e resgate da identidade cultural da cidade. |
| Governo Municipal de São Paulo | Despoluição de Rio Tietê | Sudeste | 400 milhões de dólares | Despoluir o rio com perspectiva de beneficiar a 1,2 milhão de pessoas com instalações de coleta de esgoto e o controle de descargas industriais. |
| Governo do Estado de Minas Gerais | Construção da Estrada Real - Rede de Turismo | Centro-oeste | (*) | Visa desenvolver um sistema de registro de produtos/ serviços para turistas; criação/promoção de um sistema de comercialização nas empresas – SMEs |

| EXECUTOR | PROGRAMAS | REGIÕES | INVESTIMENTOS DO BID | OBJETIVOS/BENEFÍCIOS |
|--|--|--|-------------------------|--|
| Governo dos Estados envolvidos | Eco-turismo Sustentável | Amazônica (Norte, Nordeste e Centro-oeste) | (*) | Implementar serviços como treinamentos, educação ambiental, e conscientização a cerca de oportunidades/negócios |
| Governo do Estado do Rio Grande do Sul | PRODETUR-Sul | Sul | (*) | Aumentar a renda do turismo em benefício das populações locais, na perspectiva de contribuir com a balança de pagamentos das contas de viagens e aumentar o fluxo de turistas para o sul do país |
| Governo do Estado de Pernambuco | Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata e Pernambuco - PROMATA | Nordeste | 150 milhões de dólares | Minimizar a pobreza e a falta de oportunidades. |
| Governos dos Estados Nordestinos | PRODETUR-NE | Nordeste | 800 milhões de dólares | Desenvolver a infraestrutura turística (estradas, aeroportos, saneamento básico), na perspectiva de gerar empregos diretos e indiretos, ampliar a capacidade de gestão do turismo regional, proteção dos recursos naturais e conservação do patrimônio cultural. |
| Governo do Estado de Sergipe | PRODETUR-SE | Nordeste | ≈ 67 milhões de dólares | Realização de obras de infraestrutura, na região Polo Costa dos Coqueirais (Litoral de Sergipe). |

Elaboração dos Dados: SANTOS, Mary N. L., 2009.

Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2006

(*) numerário não divulgado

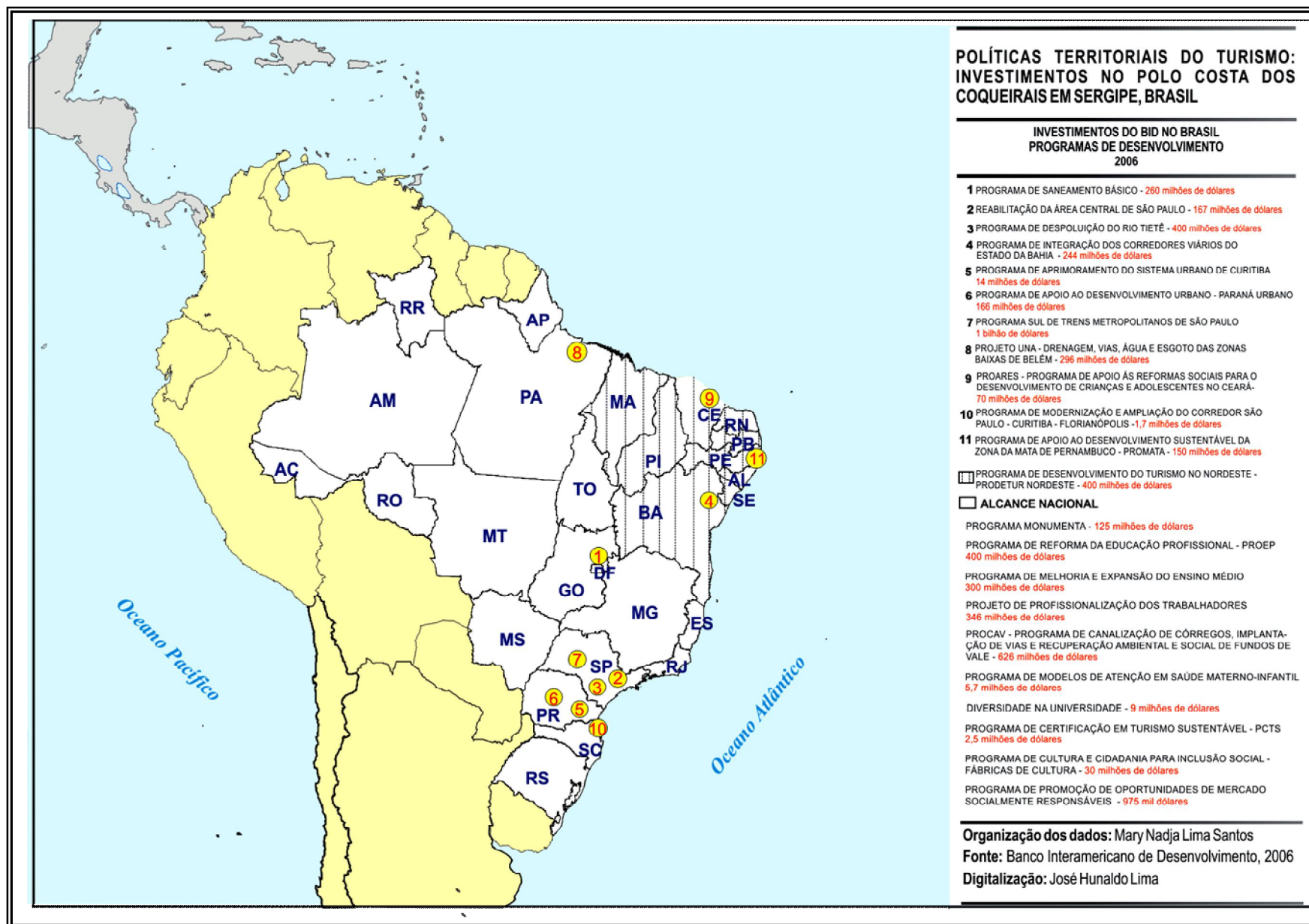


Fig. 47 – Trajetória dos Investimentos do BID para o Brasil.
 Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2006.

Chamam atenção os recursos advindos do PRODETUR-NE que foi estruturado quase na sua totalidade com recursos do BID e BIRD. Os investimentos, conforme demonstra o quadro e figuras supram, atenderam ao desenvolvimento do turismo no território através de infraestrutura básica (transporte, energia, saneamento), instalação de equipamentos urbanos e oferta de serviços públicos em espaços considerados com vocação e expansão turísticas. Foram ainda direcionados recursos para a construção e reforma de aeroportos da região.

O PRODETUR-NE tem como executor responsável o Banco do Nordeste e foi definido para ser desenvolvido em duas etapas. Esse programa tem contribuído, segundo documento do BID, para gerar milhares de empregos diretos e indiretos no Nordeste do Brasil desde meados da década de 1990. O que se pregou nesse programa é ampliação das capacidades de gestão do turismo regional, proteção dos recursos naturais, conservação do patrimônio cultural, saneamento e obras de infraestrutura, na perspectiva de atrair o interesse das empresas e, consequentemente, incentivar a vinda de novos visitantes.

Os investimentos previstos na primeira etapa do PRODETUR-NE foram de 800 milhões de dólares, dos quais 400 milhões financiados pelo Banco do Nordeste, com repasse do BID. Os outros 400 milhões se referem à contrapartida nacional dos Estados e Municípios envolvidos, “sendo esta de 40%, no caso de obras múltiplas e desenvolvimento institucional. No caso da reforma de aeroportos, o Banco do Nordeste financia, com os recursos provenientes do BID, até 50% do custo total das obras ficando os outros 50% a cargo da União” (CRUZ, 2000, p. 117).

A figura a seguir demonstra as decisões desse volume financeiro gasto na região.

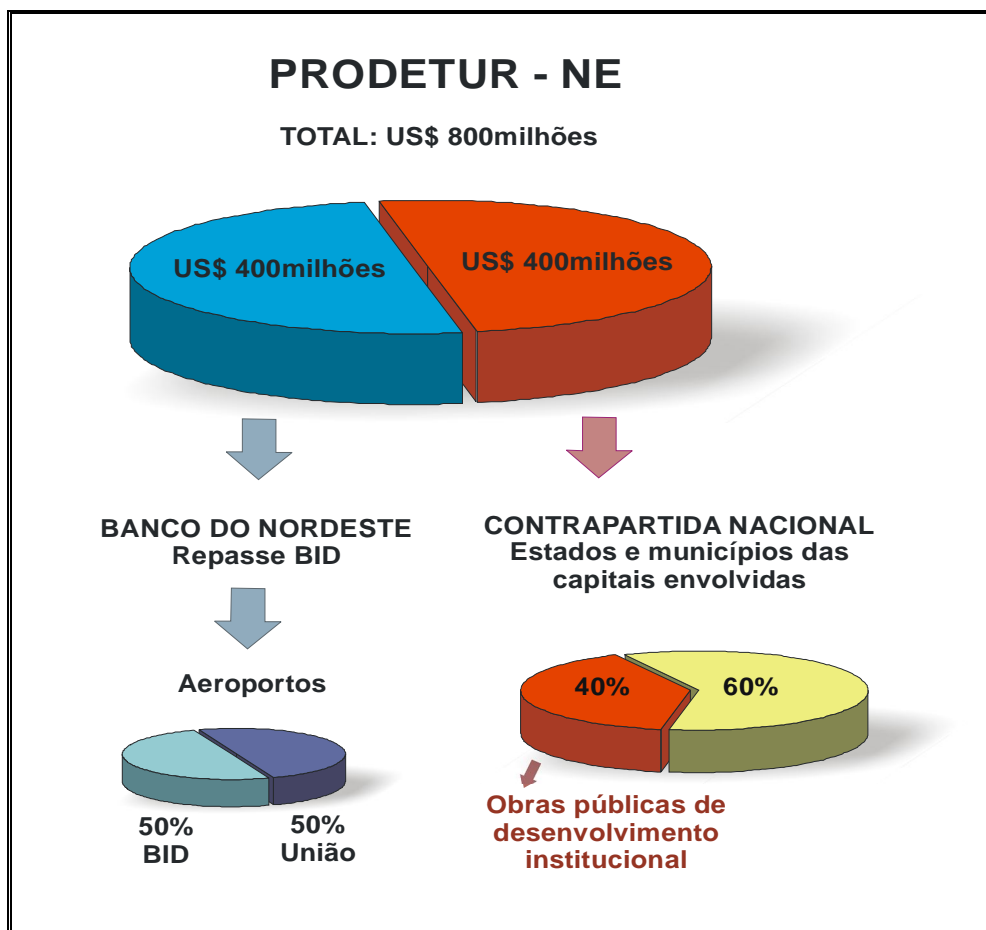


Fig 48 - Investimentos no Nordeste do País.
Organização e *layout* dos dados: SANTOS, Mary N. L. 2009.
Fonte: BNB *apud* CRUZ, 2000.

A figura 49, a seguir, ilustra a trajetória dos recursos aplicados em estados brasileiros cujos objetivos diferem entre si, mas ressaltam o destino dos investimentos internacionais no país, no que concerne ao PRODETUR/NE. A figura 50 sintetiza as inversões aplicadas especificamente no Nordeste do Brasil, relacionando-as aos projetos que foram implementados; destacam-se os estados que mais obtiveram recursos, Ceará, Bahia e Sergipe.

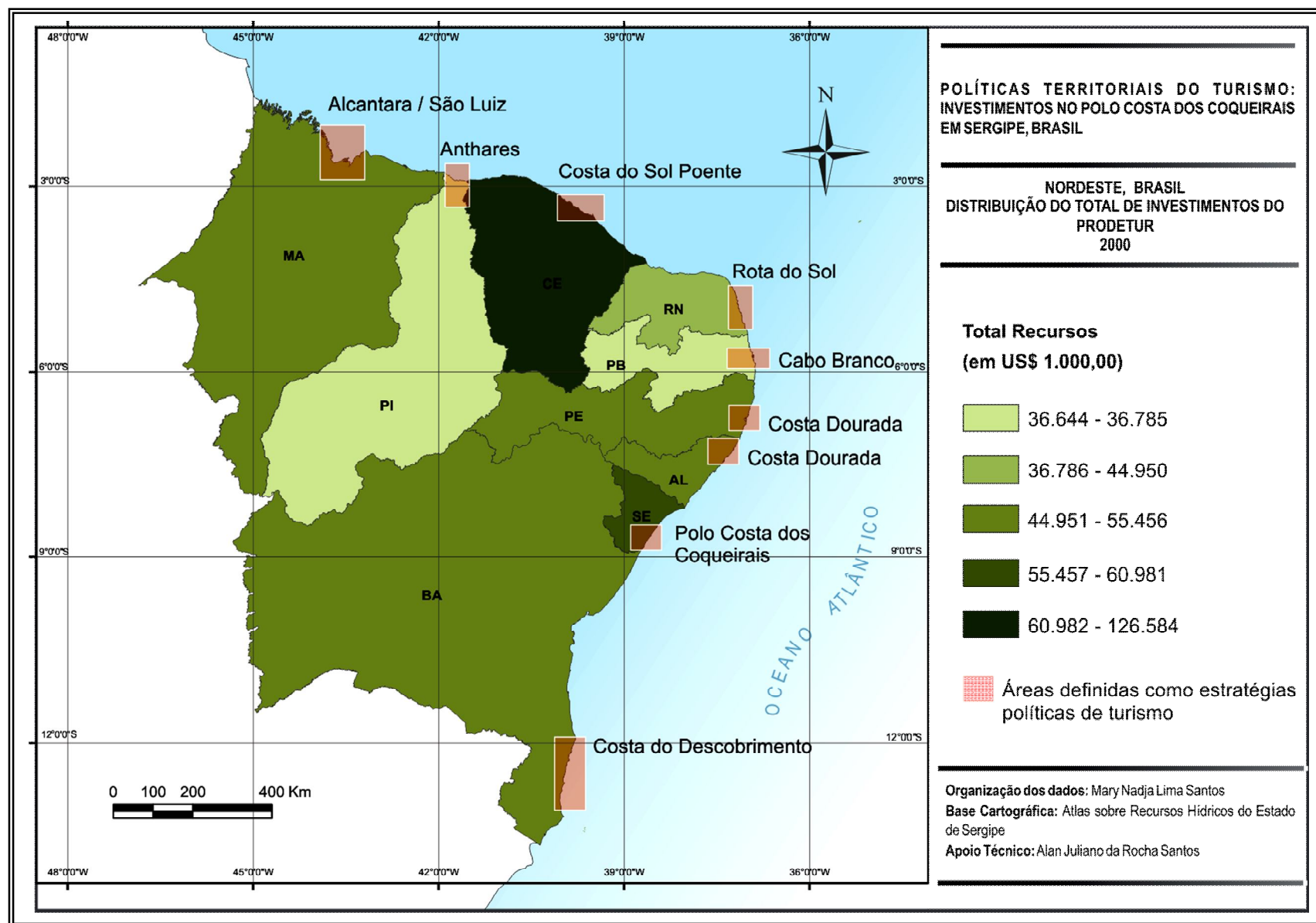


Fig. 49 – Trajetória dos Investimentos do BID para o Nordeste, Brasil.
 Fonte: Banco do Nordeste do Brasil – BNB, *apud* CRUZ, 2000.

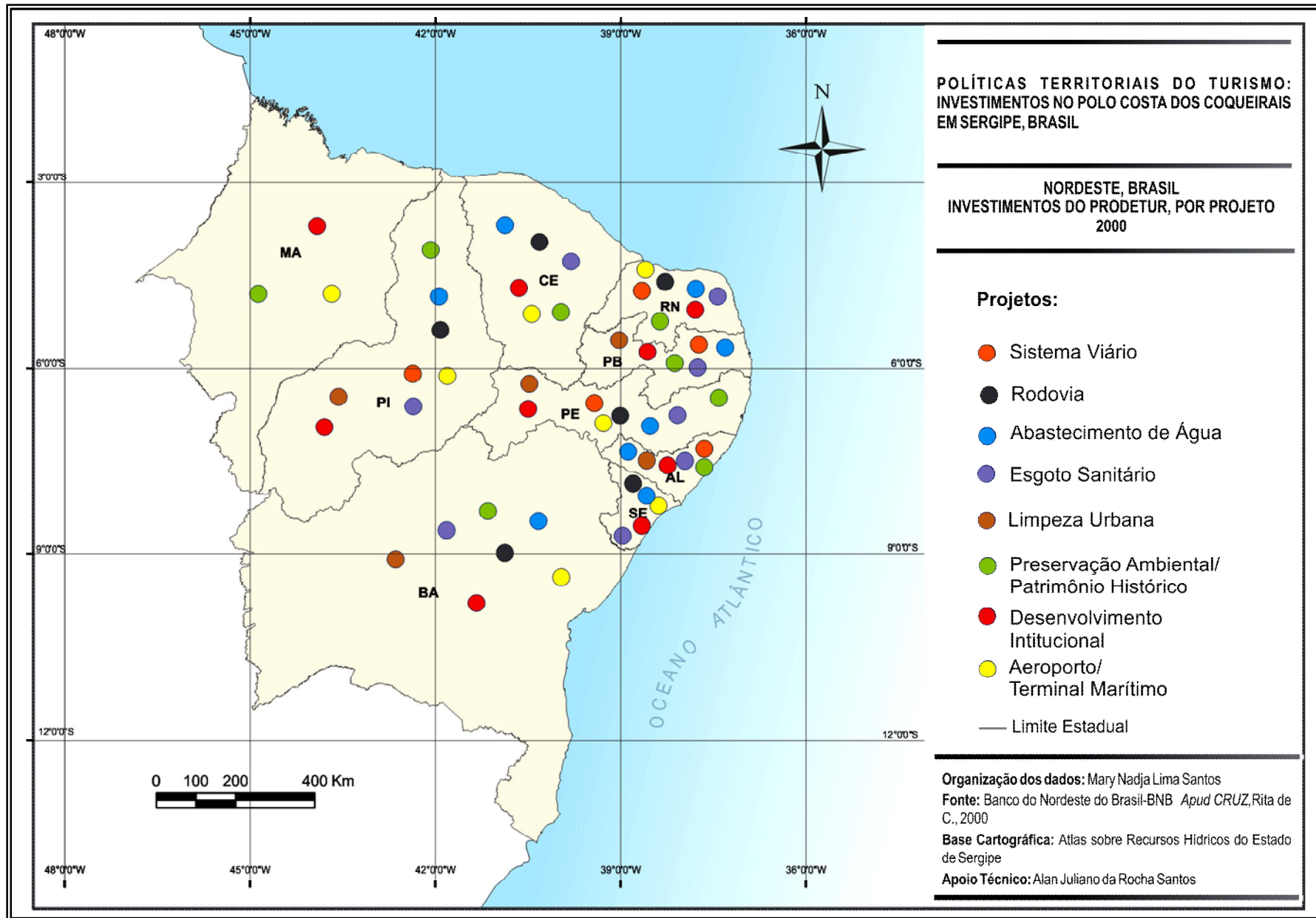


Fig. 50 – Investimentos do PRODETUR/NE por projetos.
 Fonte: Banco do Nordeste do Brasil – BNB, *apud* CRUZ, 2000.

5.3. Políticas, Programas e Desenvolvimento do Turismo em Sergipe

O desenvolvimento das políticas turísticas em Sergipe, assim como no Brasil, é relativamente recente, pois se iniciou no período de 1975-1978, sob a responsabilidade da Empresa Sergipana de Turismo-EMSETUR, vinculada à Política Nacional de Turismo, e contou com o apoio da EMBRATUR. As ações alcançadas nesse intervalo foram: incentivo e incremento da infraestrutura hoteleira do Estado de Sergipe; reconstrução de monumentos históricos nas cidades de São Cristóvão, Laranjeiras, Propriá e Aracaju; promoção e informações turísticas, através da participação de Sergipe em eventos nacionais; implantação do Programa Nacional do Desenvolvimento de Artesanato-PNDA e qualificação profissional.

Na década seguinte (1982-1986), a ação em relação ao turismo, em Sergipe continua a despontar, visto que aumentou o efetivo da hotelaria através da construção de dez novos hotéis, seis na capital e quatro no interior; a implementação do primeiro Projeto Orla com a construção do calçadão da praia de Atalaia e da Rodovia José Sarney que permite trafegar às praias de Robalo e Mosqueiro. Complementando essa decisão foram construídas as Rodovias Ayrton Sena e Náufragos que dão acesso as praias da Caueira – Abaís – Saco.

Não obstante essas ações, o maior impulso das políticas de turismo no Estado foi na década de noventa. Os investimentos em infra-estrutura turística se expandiram em Sergipe nesse período com recursos do Estado, governo federal e de agências multilaterais internacionais. O PRODETUR-SE, inserido no PRODETUR/NE I, segue os parâmetros e regras definidas pela SUDENE, EMBRATUR e Banco do Nordeste, esse último como articulador e repassador dos recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID.

É importante salientar que tais investimentos tinham perspectiva de retorno através do sistema de mercado, sem vir acompanhada de ações estratégicas de insumos para o turismo, por parte do poder público e privado, para atrair efetivamente uma demanda turística.

Os dados do Tribunal de Contas da União conferem:

O governo brasileiro contratou, em dezembro de 1994, por intermédio do Banco do Nordeste do Brasil S/A, operação financeira com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no valor US\$ 400 milhões, destinada a financiar o programa de desenvolvimento do Turismo do Nordeste-Prodetur/NE. Essa operação previu contrapartida mínima de US\$ 270 milhões de dólares, incluindo US\$ 55,6 milhões para o pagamento de juros e comissão de crédito. [...] O programa é de infra-estrutura, sem programação de financiamento para empreendimentos turísticos como hotéis, restaurantes e outros. No entanto, espera-se atrair investimentos privados (*sic*) e turistas por intermédio da infra-estrutura (2005, p. 667-668).

No âmbito do PRODETUR/NE II, setembro de 2002, novo contrato é firmado no valor de US\$ 400 milhões, sendo US\$ 240 milhões de desembolso externo e US\$ 160 milhões

de contrapartida – US\$ 80 milhões a serem oferecidos pela União e US\$ 80 milhões pelos partícipes do programa (*op. cit.*).

Nesse contexto, se instala o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDTIS (2001-2005), que objetivava a adoção de um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional nas decisões. Essa perspectiva trazia a possibilidade de uma segunda fase de investimentos e intervenções turísticas, que seriam derivados do PRODETUR/SE II. Em Sergipe, esse último não foi deflagrado porque “o Estado não tinha condições de receber recursos externos, problemas de certidões e questões fiscais com a União”, segundo afirmação atual Diretor-Presidente da EMSETUR.⁶

Essa posição anterior diverge do ponto de vista do ex-coordenador da Unidade Executora do PRODETUR-SE (1999-2003).⁷ Segundo ele, “nós deixamos um projeto totalmente pronto, já negociado e aprovado pelo BID, mas foi muito prejudicado pelas mudanças políticas”. Esses investimentos iriam contemplar as comunidades do Polo Costa dos Coqueirais, especialmente aquelas mais carentes e que estão no circuito do litoral norte, centro e sul do Estado, através do complemento de obras como saneamento, capacitação e infraestrutura, dentre outras ações.

Na preparação da segunda fase do PRODETUR, Sergipe foi eleito para formação da amostra representativa para assinatura do contrato de empréstimo junto ao BID. Conforme orientações e necessidades elaboraram o PDITS Pólo Costa dos Coqueirais em 2001, centrado na denominada área de planejamento – limitada aos nove municípios que receberam ou foram impactados pelos investimentos do PRODETUR I.

Em função disso, acredita-se que houve também, naquela oportunidade, decisão política nacional, com o intuito de dar maior visibilidade ao Ministério do Turismo que nascia em 2003.

A despeito de o PRODETUR/SE II ter sido abortado, o PRODETUR-SE I cumpriu o que fora estabelecido no que se refere à infraestrutura turística. As ações contemplaram: a malha viária, as condições urbanas, principalmente no que se refere ao esgotamento sanitário de Aracaju e ao abastecimento de água nos municípios de Aracaju e Barra dos Coqueiros, conclusão das rodovias ao sul do Estado e ampliação do aeroporto de Aracaju.

A rodovia citada, importante eixo de integração com Salvador (um dos principais destinos turísticos do Brasil), por exemplo, foi iniciada no período 1992-1994, através da

⁶ Prof. Dr. José Roberto de Lima Andrade (Entrevista, julho, 2009)

⁷ Economista Walmir Bruno (Entrevista, Junho, 2009).

abertura de uma Rodovia SE-100/Linha Verde/BA, inclusive com rampas de *ferry-boat* que ligam Aracaju a Salvador/BA. Esse trecho abrange do povoado Mosqueiro até o Abaís (60 km), concluída, e subtrechos que vão do Porto de Angola – rio Piauí à Rodovia SE-318 – Entroncamento com o Estado da Bahia (29,46 km), já concluído. Os municípios beneficiados foram, além de Aracaju, São Cristóvão, Itaporanga d’Ajuda, Estância, Santa Luzia do Itanhi e Indiaroba. Cabe salientar que essa rodovia foi construída pelo governo do Estado em parceria com o Banco do Nordeste/BID e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (BRASIL, 1999).

Outro importante programa de impacto, financiado com recursos do BID e contrapartida do Estado, foi a recuperação do patrimônio histórico de Aracaju, a restauração dos Mercados Antônio Franco e Thales Ferraz e a revitalização do Centro Histórico de Aracaju. Em virtude de contratos celebrados com o Banco do Nordeste/BID e com o BNDES, o Estado destinou ainda recursos para a recuperação da antiga Fábrica de Tecidos São Cristóvão/SE, transformando-a em centro de produção artesanal, apesar de problemas de ordem estrutural, na execução da obra. A urbanização das orlas da Caueira, em Itaporanga d’Ajuda, ao sul do Estado, e Neópolis e Gararu localizadas às margens do rio São Francisco, também receberam recursos que, de certa forma, contribuíram com os micros e pequenos empresários que se estabeleceram nessas localidades para atender à demanda turística.

Em função disso, as tabelas 1 e 2, a seguir, apresentam os investimentos públicos efetivamente realizados na área estudada e compara as projeções oficiais para Sergipe.

Tabela 1 - Distribuição de Investimentos: Região Pólo Costa dos Coqueirais

| REGIÃO | COMPONENTES/ PROJETOS AÇÕES | AÇÕES PROPOSTAS ¹ | AÇÕES PROPOSTAS ATUALIZADAS ² | AÇÕES EXECUTADAS ³ |
|---------------------------------------|---|---------------------------------|--|----------------------------------|
| Valores em US\$ 1.00 | | | | |
| Litoral Norte | | | | |
| Brejo Grande | * Para esse período não houve investimentos tendo em vista que essa área foi definida como 3ª prioridade em recursos, não obstante essa constatação, recentemente o Ministério do Turismo aplicou recursos na construção de estradas que interligam a BR-101 com a SE-204 (Acessibilidade aos Municípios de Brejo Grande e Pacatuba). Em relação ao acesso aos municípios de Barra dos Coqueiros e Pirambu, os investimentos para as estradas foram feitos com recursos do Estado e da Petrobrás (informações colhidas pelo Secretário da UEE – 1999/2003). | | | |
| Pacatuba | | | | |
| Pirambu | | | | |
| Barra dos Coqueiros | Ampliação do Sistema Abastecimento de Água em Atalaia Nova | 296,700 | 242,000 | 258,270 |
| | Abastecimento de Água em Barra dos Coqueiros (3) | 844,200 | 855,000 | - |
| | Esgotamento Sanitário da Barra dos Coqueiros (4) | 6,413,800 | 6,413,000 | |
| Subtotal | | | | 258,270 |
| Litoral Centro-Sul¹ | | | | |
| Aracaju | Acesso ao Aeroporto de Aracaju (3) | 724,800 | 725,000 | |
| | Regularização da barra do Rio Sergipe (3) | 29,440,700 | 12,000,000 | |
| | Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água Atalaia Velha/Mosqueiro | 9,299,900 | 7,551,000 | 7,822,696 |
| | Sistema Ibura II | 4,714,000 | 3,585,000 | 3,585,575 |
| | Ampliação Terminal Passageiros - Aeroporto Santa Maria | 8,041,800 | 9,526,000 | 8,088,832 |
| | Revitalização. Centro Histórico de Aracaju | - | 3,000,000 | 2,197,052 |
| | Restauração Mercados “Antônio Franco” e “Thales Ferraz” | - | 5,473,000 | 2,174,756 |
| São Cristóvão | Restauração da Antiga Fábrica de São Cristóvão | | | 655,022 |
| Subtotal | | | | 24.523,932 |

Organização e layout dos dados: SANTOS, Mary N. L. 2009.

Fonte: UEE/ PRODETUR-SE, junho de 2005.

¹ Classificação definida pelo Programa de Desenvolvimento Integrado de Turismo de Sergipe – PDITS e adaptado para este estudo.

Continuação da Tabela...

| REGIÃO | COMPONENTES/ PROJETOS AÇÕES | AÇÕES PROPOSTAS ¹ | AÇÕES PROPOSTAS ATUALIZADAS ² | AÇÕES EXECUTADAS ³ |
|-----------------------|--|------------------------------|--|-------------------------------|
| Valores em US\$ 1.00 | | | | |
| Litoral Sul | | | | |
| Estância | Lig. SE-100/Linha Verde- BA, inclusive campos “ferry-boat” | 19,229,400 | 24,293,000 | 9,469,419 |
| Indiaroba | | | | |
| Santa Luzia do Itanhi | | | | |
| Itaporanga d’ Ajuda | Urbanização da Orla da Caueira | - | - | 466,309 |
| | Rodovia SE-214, trecho BR-101/praias da Caueira | - | - | 2,007,369 |
| Subtotal | | | | 11.943,10 |

Organização e *layout* dos dados: SANTOS, Mary N. L. 2009.

Fonte: UEE/ PRODETUR SE. Junho de 2005

Notas Constando no Documento Original:

(1) Ações constantes da Proposta Original;

(2) Ações Propostas, atualizadas em jul/1997;

(3) Projetos executados fora do âmbito do PRODETUR, não aceitos como contrapartida;

(4) Projeto não aprovado por apresentar custos fora dos parâmetros aceitos pelo BN/BID.

Tabela 2 - Setores de Investimentos da Área Estudada

| GASTOS POR SETOR INVESTIDO | | AÇÕES PROPOSTAS ¹ | AÇÕES PROPOSTAS ATUALIZADAS ² | AÇÕES EXECUTADAS ³ |
|--|--|------------------------------|--|-------------------------------|
| Valores em US\$ 1.00 | | | | |
| Transporte – se-100 trecho divisa Sergipe Bahia; Porto do Mato | | 49.394,90 | 37.018,00 | 11.943,100 |
| Saneamento Básico | | 46,932,200 | 29,036,000 | 21.331,003 |
| Aeroporto | | 8,041,800 | 9,526,000 | 8,088,832 |
| Proteção e Recuperação do Patrimônio Histórico | | – | 8,473,000 | 5.026,830 |
| Subtotal | | | | 46.389,77 |
| Desenvolvimento Institucional do Pólo Costa dos Coqueirais | Projeto de Desenvolvimento Integrado da ADEMA | | | 327,115 |
| | Projeto de Desenvolvimento Integrado da EMSETUR | | | 218,025 |
| | Projeto de Desenvolvimento Integrado da Prefeitura Municipal Barra dos Coqueiros | | | 26,722 |
| | Plano Diretor de Aracaju | | | 591,592 |
| | Plano Estratégico do Turismo de Sergipe | | | 107,857 |
| | Plano Desenvolvimento Integrado Turismo Sustentável -PDITS | | | 51,939 |
| | Plano Diretor de Aracaju | | | 591,592 |
| Subtotal | | | | 1,323,250 |
| Monitoramento e Gestão de Uso dos Recursos | Inspeção e Supervisão | | | 142,241 |
| | Engenharia/ Administração | | 1,665,600 | 3,709,149 |
| Subtotal | | | | 3.851,000 |
| Subtotal Geral | | | | 52,707, 484 |
| CONTRAPARTIDA ESTADUAL | | | | 14, 241,612.12 |
| Total Geral | | 106,034,500 | 84,053,000 | 66,949,096.00 |

Organização e *layout* dos dados: SANTOS, Mary N. L. 2009.

Fonte: UEE/ PRODETUR-SE, junho de 2005.

Notas Constando no Documento Original: Observações já contidas na tabela 1.

Os dados das tabelas 1 e 2 representam um período de investimentos no polo de 1996-2004. Inicialmente foram propostos US\$ 106,034,500,00 para realização das obras e em julho de 1997 foi subtraído esse valor, não obstante o acréscimo de outros municípios no seu atendimento. Assim reforça o documento do PDITS (2005, p.20): “Em julho de 1997, a proposta original foi modificada, incorporando os municípios de Laranjeiras e mais cinco situados às margens do rio São Francisco (Gararu, Poço Redondo, Porto da Folha, Nossa Senhora de Lourdes e Telha), incluindo, também, o componente “Patrimônio Histórico” alterando o seu valor total para US\$ 84,053,000.00”.

De fato o recurso utilizado foi de US\$ 66,949,096,000, o que demonstra, pela documentação constante no PDITS, que a participação do BID foi de 48,91% (32,746,362,00) e a do Estado 51.09% (34, 202,733,00). A figura 51 sinaliza esse contexto. O levantamento revela que o Estado se endividou menos, em termos de recursos internacionais, do que estava previsto (60%) do valor solicitado à época. Para compor essa contrapartida, o Estado “contratou o Banco de Desenvolvimento Social-BNDES, a importância de R\$ 11.535,200”. Esse contrato é mais um subempréstimo e, conseqüentemente, mais um endividamento (pagamento de juros), como indicam os cálculos constantes na tabela 2, que se somam a contrapartida institucional.

No sentido de proceder a uma melhor leitura, os recursos utilizados no Desenvolvimento Institucional do Polo Costa dos Coqueirais e Monitoramento, Gestão de Uso dos Recursos e a Contrapartida do Estado estão detalhadas nas tabelas anteriores.

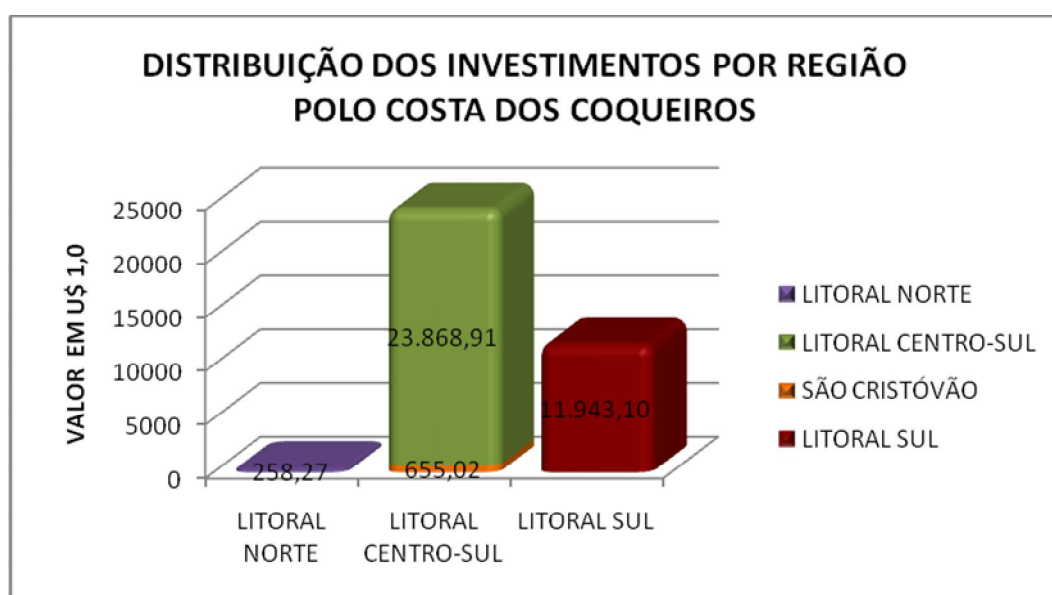


Fig 51 - Distribuição de investimentos por região Pólo Costa dos Coqueirais
Organização e layout dos dados: SANTOS, Mary N. L. 2009.
Fonte: UEE/ PRODETUR SE. Junho de 2005.

Por conseguinte, pode-se inferir através dos dados apresentados na figura 52 que o Estado de Sergipe utilizou menos de 50% dos recursos externos, não obstante o contrato firmado de que 60% de sua totalidade seriam disponibilizados pelo BID.

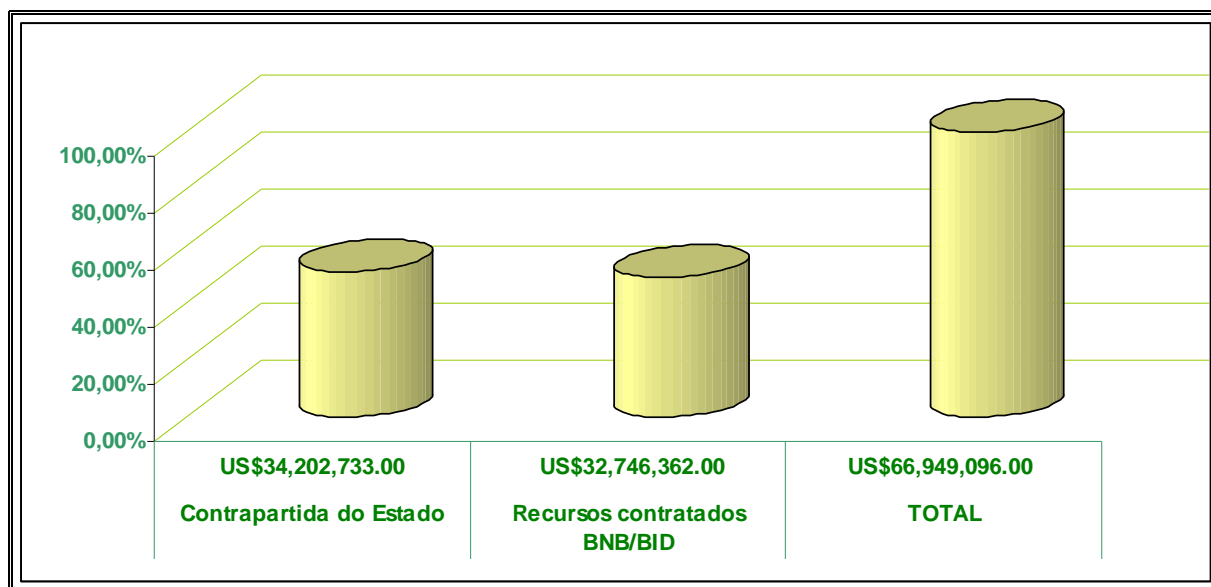


Fig. 52 - Panorama dos recursos do BNB/BID e contrapartida do Estado
Organização de dados e *layout* gráfico por SANTOS, Mary N. L., 2009.
Fonte: PDTIS, 2005.

De outra forma, estão mapeados na figura 53 os efetivos financeiros aplicados nos municípios estudados. O objeto principal, por conseguinte, configura as disparidades nos investimentos dos recursos do BNB e BID.

Na análise em voga, constata-se assim a variação espacial na aplicação dos recursos, com a definição de dois setores geográficos distintos: o Setor Norte, no qual se encontram menos investimentos, e o Setor Sul, melhor aquinhado com recursos. Outrossim, ressalta o papel divisor da capital administrativa Aracaju, município mais agraciado pelo programa público como é uma prática nacional.

A figura 53 (cartograma abaixo) também ressalta a diferença significativa nos dados apresentados – US\$ 60.982,000 – US\$ 66.949,096 e o efetivo gasto. Em entrevista com o Coordenador da Unidade Executora do PRODETUR-SE (1999-2003), a data da conversão, nessa época, distorce os valores e a desvalorização/valorização do dólar que sofreu oscilações, apesar de reconhecer uma diferença nos dados apresentados.

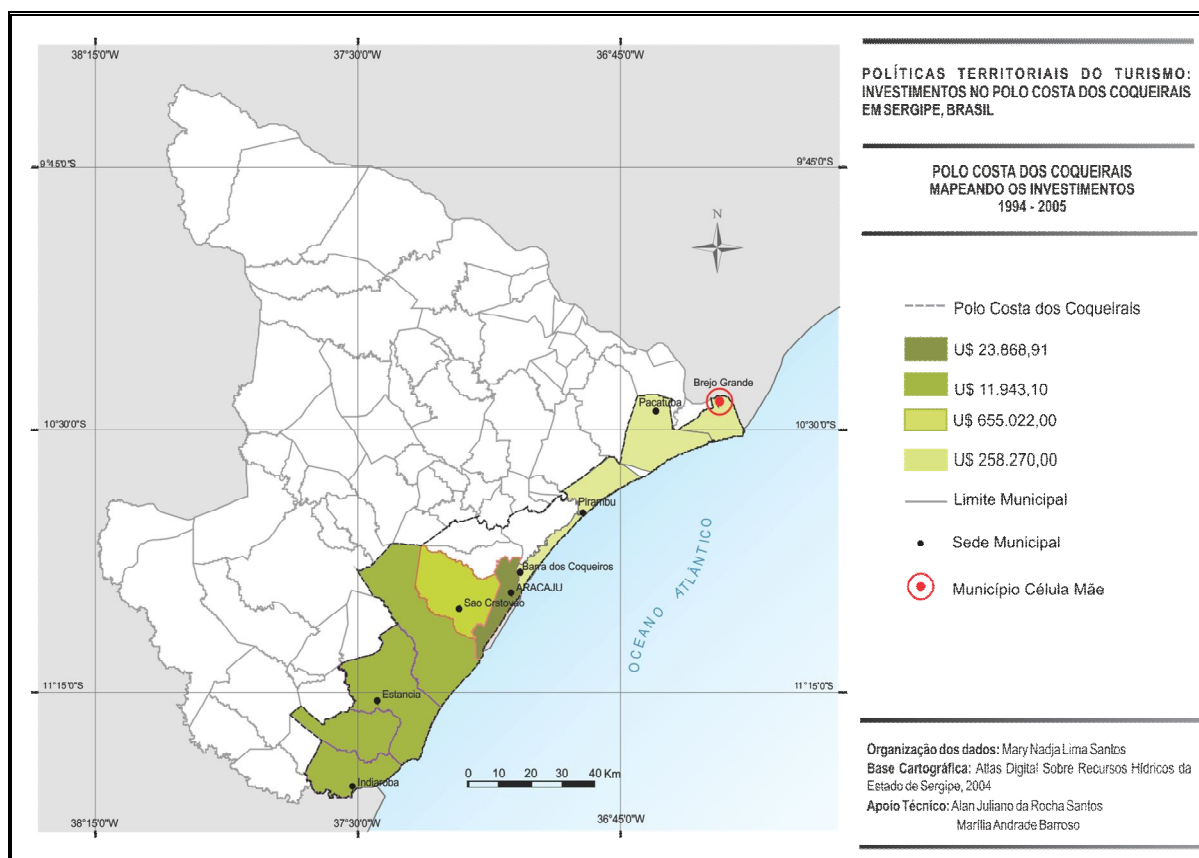


Fig 53 – Cartograma de Investimentos do Polo Costa dos Coqueirais, excetuando-se as inversões no Desenvolvimento Institucional e Monitoramento de Uso dos Recursos.

Fonte: Programa de Desenvolvimento do Turismo de Sergipe – PDITS, 2005.

Além dos investimentos mencionados, houve também aplicação de recursos pelo Estado e BID num volume de R\$ 106,3 milhões, direcionados para 17 municípios do sul do Estado (Lagarto, Boquim, Salgado, Itaporanga d’Ajuda, Estância, Santa Luzia do Itanhi, Indiaroba, Arauá, Tomar do Geru e Umbaúba). Segundo dados do BNB (2004), foram gerados 17.605 empregos, cuja população referente aos municípios relacionados foi de 427.253 (IBGE, 2000).

A alocação desses empregos não se limita ao Polo Costa dos Coqueirais nem à área de turismo. Esses investimentos fazem parte de uma ação do Banco do Nordeste cujo espaço geográfico apresenta dinamismo e potencialidades econômicas semelhantes. Definiram-se eixos centrados na irrigação, produção de grãos, produção de frutas cítricas, pecuária de leite e turismo rural, de acordo com a vocação das áreas selecionadas.

Destacam-se os investimentos na infraestrutura turística nas localidades de Estância e Indiaroba; que podem ser constatadas através de rodovias de acesso interestadual e para o Estado da Bahia, a Linha Verde, que dá acesso à cidade de Salvador. Na percepção dos agentes sociais de Indiaroba/SE, a infraestrutura básica não demandou as redes de esgoto,

abastecimento de água, coleta de lixo e segurança. A maioria dos povoados se encontra sem estradas, exceto Terra Caída, que obteve recursos do PRODETUR. Outros municípios foram e/ou estão sendo beneficiados com esses investimentos, por exemplo, a região de Xingó, em Sergipe, alvo inclusive de dissertação de mestrado de Santos (1999), entre outros estudos.

Os resultados foram inegavelmente no que diz respeito à expansão do turismo do Estado. No entanto, esses investimentos e o próprio desenvolvimento da atividade turística não trouxeram resultados significativos em relação à melhoria das condições de vida das comunidades locais

Dessa forma, os dados produzidos e informados na revisão do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS em 2005, com vistas a atender a segunda fase do PRODETUR/SE, que não saiu do papel, contaram não só com a participação de uma consultoria contratada pelo governo do Estado, mas principalmente com segmentos das áreas do turismo.

O Tribunal de Contas da União-TCU/SE teve um papel fundamental na fiscalização desses investimentos. O controle, as recomendações e as expectativas do TCU-SE nos gastos provenientes do BID e de recursos internos administrados pelos governos nas ações do Programa de Desenvolvimento do Turismo, trouxeram uma perspectiva de zelar pelos interesses da sociedade e pelo bom uso da coisa pública. Havia também o entendimento de que os recursos objetivavam promover “a redução da pobreza e da desigualdade social” na geração de empregos diretos e indiretos na ordem de 3,7 milhões (BRASIL, 2004). Dentro daquilo que se propunha o programa teria impacto mais direto na melhoria de vida da população. No entanto, o órgão fiscalizador reconhece que, na verdade, as expectativas não lograram o êxito desejado, já que se limitavam a alcançar as metas físicas, sem analisar seus efeitos socioeconômicos, o que é compartilhado pela autora deste estudo (BRASIL:TCU, 2005; 2006).

5.4. Os programas de desenvolvimento turístico no Brasil, em Sergipe e as formas de intervenções das agências multilaterais de financiamento

No Brasil, principalmente no Nordeste, a política do turismo sofreu e ainda sofre forte influência das agências multilaterais seja pelo aporte de recursos e/ou metodologias,⁹ tendo como discurso atender às demandas da sociedade. Descortinou-se, a partir desse levantamento, o papel das agências de investir e gerar empréstimos dentro da lógica do mercado. Contraditoriamente, na década de noventa, tanto o BID como o BIRD, desviaram seus eixos políticos para a questão da pobreza. A partir de então, possibilitaram um maior diálogo político com os diversos segmentos representativos da sociedade civil e aproximaram-se das instituições não governamentais, porém, sem uma efetiva mudança de intervenção pública para superá-la.

Os programas e projetos executados em parceria com os organismos multilaterais como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) trouxeram, conforme salientou Stephanou (2005), o discurso de promoção da equidade social, da modernização do Estado, da integração regional e do desenvolvimento local, tendo por objetivos a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável. Esses organismos, “agentes que, através de associação com os governos nacionais, financiam projetos de desenvolvimento nos países membros, como é o caso do Brasil”, se destinam a “prover assistência concessional aos países em desenvolvimento”. Para o Brasil, têm relevante papel no financiamento de políticas públicas (*op. cit.*, p. 128).

O Relatório Técnico de dez anos do BID (1996-2005) traz um breve resumo da situação da América Latina e do Caribe, além de um exame de suas atividades através de demonstrativos operacionais de empréstimos, garantias, financiamento de pequenos projetos e cooperação técnica (BID, 2006). A Rede Brasil (2006)¹⁰ traduz o documento que trata da Carteira de Empréstimos do BID e alguns desses que são apontados e discutidos no âmbito do Brasil. Destacam-se alguns desses projetos que são investidos no país: agricultura e

⁹ Os órgãos financeiros internacionais, também denominados Instituições Financeiras Multilaterais – IFMs são “agentes que, através de associação com os governos nacionais, financiam projetos de desenvolvimento nos países membros, como é o caso do Brasil”. O Fundo Monetário Internacional (FMI) objetiva ser principalmente “um fundo de estabilização monetária aos países com *déficit* orçamentário”. O Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) se destinam a “prover assistência concessional aos países em desenvolvimento”, e estes, para o Brasil têm relevante papel no financiamento de políticas públicas. Esses dois últimos têm por objetivo a redução da pobreza, a promoção da equidade social, a modernização do Estado, na integração regional e o desenvolvimento sustentável (Stephanou, 2005, p. 128).

¹⁰ Rede Brasil - tem a função de monitoramento e divulgação das atividades realizadas por Instituições Financeiras Multilaterais. “É uma entidade articulada por ONGs, movimentos sociais e sindicatos, criada há cerca de quatro anos” (STEPHANOU, 2005, p. 134).

desenvolvimento, mercado de capital, educação, saneamento, turismo, comércio, microempresas, meio ambiente e desastres naturais. Entre essas linhas, chamam atenção para esse estudo os investimentos em turismo, especialmente no campo do PRODETUR-NE.

Em sua análise, Stephanou (*op. cit.*) aponta que as diretrizes desses organismos (BID, BIRD) mudaram ao longo da história no Brasil: no período militar até a década de 80, os bancos atendiam ao desenvolvimento econômico, à infraestrutura e a alguns setores estratégicos do país. Isso concorreu para ajustes estruturais de cunho político e econômico impostos por essas agências, à soberania do Brasil. É na década de noventa que os eixos políticos são redirecionados para a questão da pobreza e acontece uma significativa aproximação com as ONGs. Essa decisão trouxe “um relevante papel no financiamento no país, tanto em termos de valores quanto em termos de volume de empréstimos, as avaliações dos projetos exigidas por estes têm a preocupação em destacar a eficiência, a eficácia e o impacto junto ao público beneficiário de seus programas financiados” (*op.cit.*).

Esse fortalecimento diz respeito a um possível desenvolvimento sustentável, tratado por agências multilaterais. Do ponto de vista de Said (2006, s/p.), membro da coordenação executiva da Rede Brasil, as questões sociais só seriam resolvidas “desde que reconstruídas as instituições públicas e refeita a nossa história, a partir do enfrentamento da hegemonia norte-americana”. Seria importante que a população brasileira se colocasse como sujeito político, rompendo, como diz César Benjamim, com as estruturas internas que perpetuam as desigualdades e, as externas, que mantêm a dependência (*apud SAID, 2006*).

No Brasil, os financiamentos do BIRD são coordenados pela Secretária de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-SEAIN. É através desses órgãos públicos que se elabora uma carta consulta à Comissão de Financiamento Externos-COFIEX. Para auxiliá-lo ainda nessa avaliação, o BIRD depende do apoio da *Operación Evaluation Department-OED* (STEPHANOU, 2005). Esse departamento tem vínculo direto com os diretores executivos, pois fornece as informações e a metodologia para avaliação dos resultados. Posteriormente a isso, o BIRD é consultado após os projetos serem aprovados, e eles são desenvolvidos em parceria.

O BID, para realizar a avaliação dos projetos, conta com o Escritório de Avaliação e Supervisão, vinculado à Diretoria Executiva, e tem independência na análise da administração do Banco. Além disso, tem um aparato lógico que se denomina de análise ex-antevisão lógica do projeto nas suas relações de causa e efeito (*op. cit.*). É utilizada especialmente pelas organizações de cooperação internacional como é o caso do BID e BIRD.

Em linhas gerais, são apresentadas, no quadro 5, a seguir, as ferramentas de uso da avaliação em políticas públicas sociais, os caminhos e estratégias utilizadas pelos bancos para aprovação dos projetos, programas em que eles atuam (metodologias). Observa-se que os passos para ambas as agências, em termos técnicos, têm proximidades expressivas, exceto o indicador *ex-post* que é uma exigência do BIRD e não do BID. Por isso, propõe-se um quadro único com essas semelhanças e aquilo que diverge acrescenta-se a ele. Na primeira coluna à esquerda, optou-se por utilizar os indicadores de avaliação de projetos de políticas públicas (tipologias clássicas)¹¹, e que tem como foco analisar os mecanismos de funcionamento do programa.

Quadro 5 - Quadro do Ciclo de Projetos do BIRD e BID

| TIPOLOGIAS DE AVALIAÇÃO (CLÁSSICAS) | CICLO DE PROJETOS DO BIRD E BID | | |
|---|---------------------------------|--|--|
| | FASES DO PROJETO | ATRIBUIÇÕES | RESPONSABILIDADE |
| 1. Funcionamento: Analisam-se as etapas, os processos e as linhas causais do funcionamento do programa; 2. Resultados: Analisam-se os resultados esperados (previstos) ou não (fatos que surgiram e que não estavam previstos), que são gerados pelo programa implementado. Além disso, no foco de resultados avalia-se o estudo de impacto – relação entre a implementação do programa e seus resultados mais complexos. | Identificação | Apresentação das estratégias segundo <i>Country Assistance Strategy</i> – CAS no Brasil; Proposta do mutuário; Análise econômica do BIRD ou BID ao projeto; Projetos anteriores | BIRD e mutuário BID e mutuário |
| | Preparação | Elaboração e estudos técnicos – sociais e econômicos; Determinar custos (*) | Mutuário com assistência do BIRD ou BID |
| | Avaliação/Análise | Benefícios do projeto ao país e os riscos de sua implementação; Aplicabilidade financeira (*). | BIRD BID |
| | Negociação e apresentação | Definição do acordo de empréstimos, com o planejamento das operações, que, após aprovado, é publicado no Documento de Avaliação do Projeto-DAP | BIRD e mutuário BID e mutuário |
| | Implementação e Supervisão | Responsabilidade do mutuário pela implementação, e a supervisão do BIRD e/ou BID; Definição do acordo de empréstimo (*) | Mutuário e BIRD, respectivamente Mutuário e BID, respectivamente. |
| | Avaliação <i>Ex-post</i> | Avaliação de todas as fases do projeto e sua relação custo/benefícios. | BIRD e mutuário |

(*) Destacando o que cabe especificamente ao BID, apesar de reconhecer a semelhança na ação.

Organização de dados e *layout* gráfico por SANTOS, Mary N. L., agosto, 2009.

Fonte: Adaptado de STEPHANOU, 2005.

¹¹ São avaliações em políticas e programas públicos que apontam como avaliar, se as metas foram cumpridas no decorrer do processo e se tiveram êxito (STEPHANOU, 2005, p. 137).

Analisando o quadro acima, o que se constata desses órgãos de fomento são estratégias próprias, definidas por aqueles que o representam – assembleia de governadores, composta por quarenta membros considerados como autoridades máximas do Banco e que tem como representante o Ministro da Fazenda. As fases/atribuições/responsabilidade que exigem do Estado mutuário é o estabelecido e, ao mesmo tempo, de cooperação no âmbito internacional para obter os empréstimos.

Isso demonstra que a metodologia utilizada por esses órgãos é pensada e decidida no topo das organizações e compartilhada intencionalmente (estratégia política), sem a inclusão de elementos fundamentais como a participação da comunidade local nos processos decisórios, o que denota uma *práxis* no território nacional. Em outros termos, não se configura a prática de inserir lideranças locais na discussão dos próprios problemas no topo das organizações principalmente do Estado, para a tomada de decisões políticas.

Diante disso, faz-se *mister* exemplificar e comprovar o modelo adotado das agências financeiras, mais especificamente o BID para organização e gestão do PRODETUR-SE, a fim de contrair os empréstimos. Exige-se a instalação de Conselhos de Polos Turísticos como condição para o repasse dos recursos. Pressupõe-se, a partir dessa representatividade da sociedade civil, uma mudança de paradigma, o que essas agências (BID/BIRD) denominam de “diálogo político”.

O primeiro diagrama (figura 54) representa as funções relevantes no que concerne à gestão do turismo – Secretaria de Estado do Turismo (SETUR), Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN) e Unidade Executora Estadual do PRODETUR-UEE. Este último subordinado à SEPLAN. O segundo diagrama (figura 55), a seguir, retrata a composição da organização e gestão do polo.

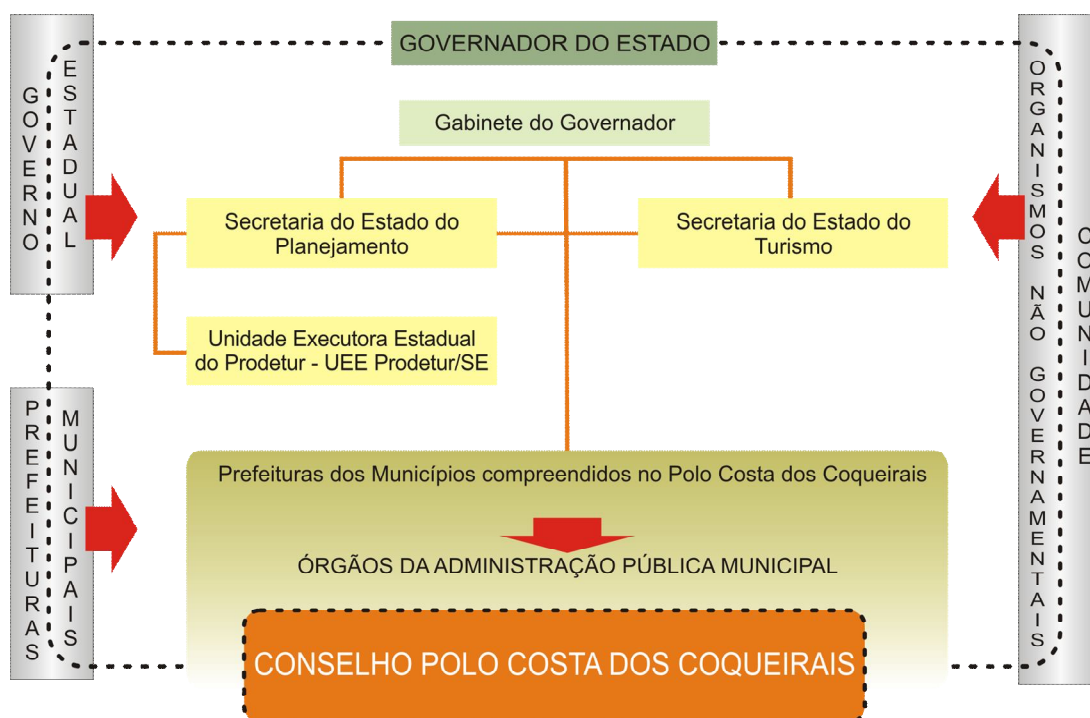


Fig. 54 – Organização e Gestão do PRODETUR/SE
Fonte: PDITS, 2005 (adaptação)

Mesmo com a preocupação de incluir os atores sociais no processo de discussão (membros consultivos) na experiência de Sergipe, a participação da sociedade civil na área de turismo é representada pelas instituições como: Universidades/Instituto de Tecnologia, empresários do setor e poder público, sem efetivamente envolver os agentes locais. Os gestores municipais (prefeitos e/ou secretários) até têm assento também no referido Conselho, entretanto em número reduzido que não contempla de forma ampla os interesses da comunidade local.

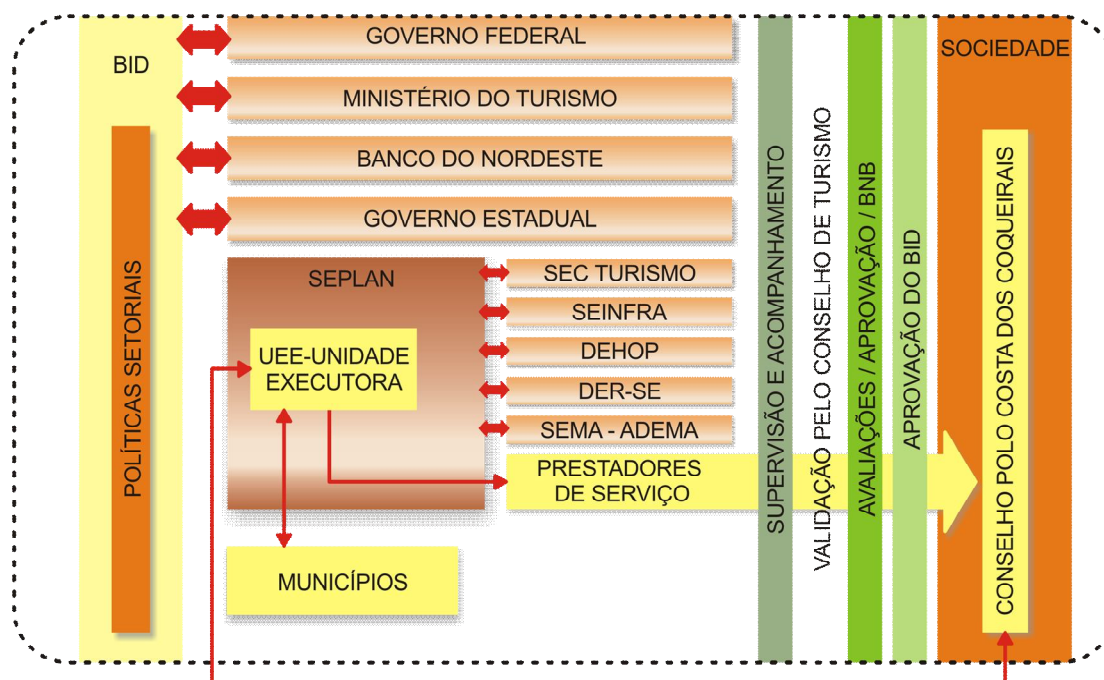


Fig. 55 – Organização e Gestão do Turismo do Polo Costa dos Coqueirais
Fonte: PDITS, 2005 (Adaptado)

O diagrama (figura 56), a seguir, representa o Poder Territorial do Turismo, utilizando os elementos acerca da concepção das agências multilaterais em consonância com o **Estado-mercado** para reduzir a pobreza. O BID segue a linha do Banco Mundial (BIRD) e não inclui uma governança integrada à sociedade (comunidades). O Programa de Desenvolvimento do Turismo, em sua primeira fase no Estado de Sergipe, preocupou-se com a infraestrutura e os custos advindos do desenvolvimento institucional que são os projetos vinculados aos órgãos/instituições da área de meio ambiente, prefeituras e na consecução de Plano Diretor Municipal.

O visual da figura, que segue, demonstra ainda o entendimento do que efetivamente o Estado se propõe com os empréstimos tomados junto às agências multilaterais e/ou cooperações internacionais. Isso não invalida a preocupação de estender a participação da sociedade do turismo (Conselho do Polo) nesse processo.

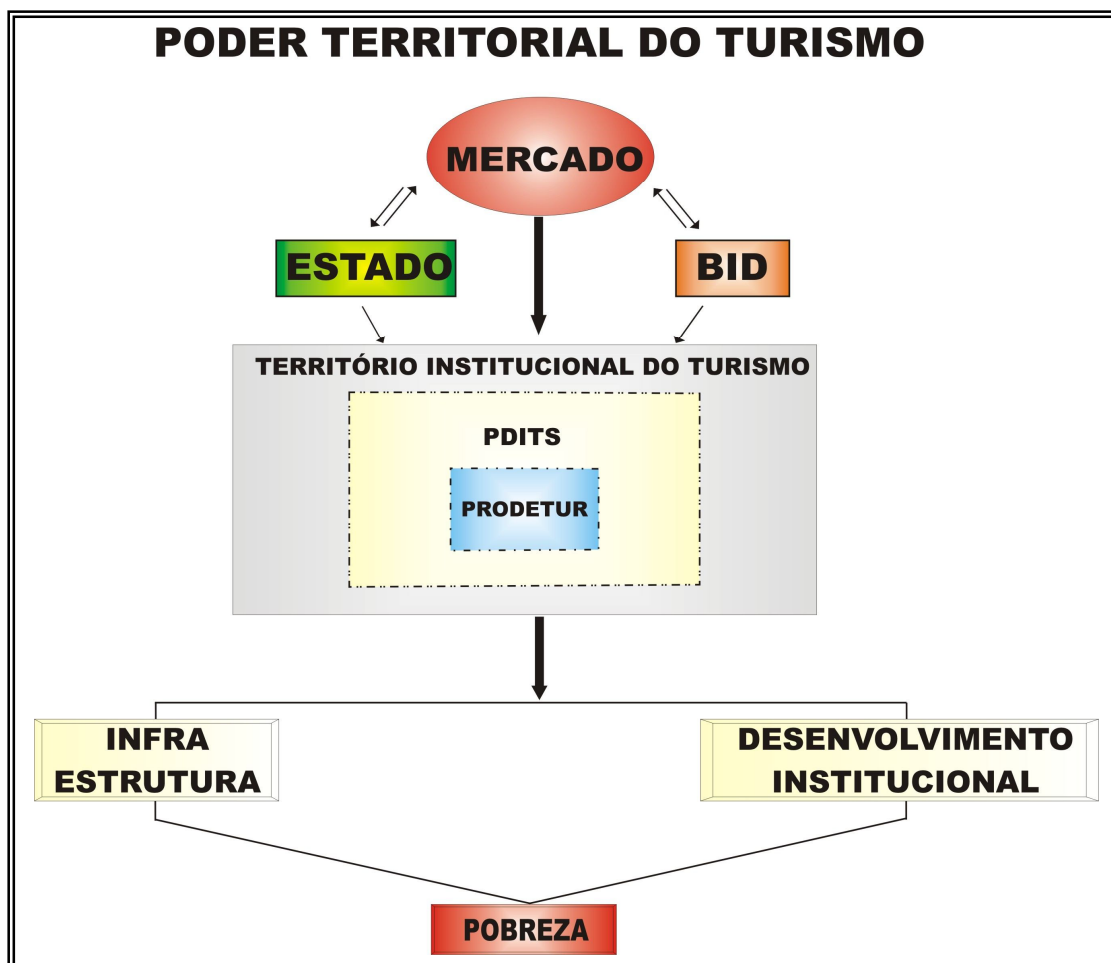


Fig. 56 – Poder Territorial do Turismo.
Fonte: SANTOS, Mary N. L., 2009.

Nessa linha de raciocínio, na última década do século XX, a filosofia de mercado foi orientada sob concepção radical neoliberal e “condensada como expressão máxima no Consenso de Washington”. Esta decisão de política pública fortalece a subordinação e dependência financeira dos países pobres – “experiência que evidenciou como os mercados e as reformas estruturais são necessários, mas insuficientes. Os resultados foram decepcionantes quanto à equidade, sustentabilidade e governabilidade, assim como as metas privilegiadas de crescimento não foram atingidas” (PERICO, 2003, p. 9). Isso traz como pano de fundo para as economias da América Latina e do Caribe, a partir do início da década de 80 do século passado, “uma política econômica fundamentada no equilíbrio fiscal e na busca do superávit primário”, o qual constitui parte das exigências do Fundo Monetário Internacional (FMI) para garantir o pagamento do serviço da dívida. Essas decisões estruturantes envolvem “a eliminação das restrições à mobilidade internacional dos capitais, a supressão de mecanismo de regulação dos sistemas financeiros, a privatização dos serviços públicos” e outras disposições

que reafirmam parte da proposta contida no Consenso de Washington (SADER *et al*, 2008, s/p).

Segundo eles, apesar dessas reformas econômicas neoliberais executadas há mais de quinze anos, não foi possível dinamizar as economias, diminuir as desigualdades sociais nem reduzir os níveis de pobreza desses países. Estudos recentes do Banco Mundial e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL confirmam os dados apontados e, ainda, acrescentam: “Esta desigualdade cresceu durante as duas últimas décadas. No final de 2000, mais de 128 milhões de pessoas vivem com menos de dois dólares ao dia, o que representa cerca de 25% de sua população total” (*op. cit.*).

Há uma distinção conceitual sobre a pobreza e o que está implícito nas ações dos organismos multilaterais e na forma como percebem a relação entre desenvolvimento e redução da pobreza.

Na classificação de Rolim *et al* (2006, p. 513), pobreza é conceituado por dois ângulos de análise e essa escolha possui vantagens e desvantagens. A primeira como insuficiência de renda monetária, e a segunda “como deficiência no atendimento de necessidades básicas, utilizando-se de indicadores sintéticos” como o Índice de Pobreza Humana-IPH e o Índice de Desenvolvimento Humano-IDH. Explicam os autores que o Banco Mundial prefere adotar o primeiro conceito, “com suas famosas linhas de pobreza de um e dois dólares ao dia”. No entanto, a Organização das Nações Unidas-ONU utiliza-se do segundo conceito, mediante seus “indicadores sintéticos”. Segundo o *Human Development Report* (HDR) *apud* Lemos (2005, p. 34), pobreza “significa a negação das oportunidades de escolha mais elementares para o desenvolvimento”

Na concepção do *Banco Mundial*, pobreza é a posição de um indivíduo ou de uma família em relação a uma linha imaginária de pobreza, cujo valor é definido ao longo do tempo. Essa linha corresponde ao padrão de vida e é mensurada em termos de renda ou de consumo, abaixo da qual as pessoas são consideradas como pobres (REED; SHENG, *apud* LEMOS, 2005).

Quando a ONU escolhe e faz uso dos indicadores sociais e econômicos constantes no IPH e IDH, possui dados mais reais para avaliar e tomar decisões que implicam a superação da pobreza. No entanto, o conceito adotado pelo Banco Mundial não traduz, efetivamente, através dos seus investimentos melhoria e/ou redução da pobreza.

Considerando as formas de funcionamento de ambos os bancos (BIRD e BID), bem como a metodologia adotada junto aos países mutuários, a linha conceitual de pobreza definida pelo Banco Mundial é similar à do Banco Interamericano de Desenvolvimento?

Pressupõe-se que sim. Paradoxalmente, o BID, desde 1995, vem provocando diversos eventos mundiais na tentativa de resolver com os países membros os desafios para o enfrentamento do desenvolvimento social e a superação da pobreza. A cooperação internacional para o financiamento e assistência técnica também foram ressaltados e incluídos nessa proposta. Esse documento aponta a falta de diálogo entre os atores sociais e de compromisso interno dos países para definir e aplicar políticas sustentáveis.

Mesmo com essas dificuldades, para o BID, as conclusões e propostas se constituíram num importante marco de referência no que diz respeito à implementação de programas sociais voltados para a questão da pobreza.

O Diálogo Social en América Latina: un Camino hacia la Democracia Ciudadana nasceu e foi desencadeado num contexto de se pensar um conjunto de políticas sociais do Estado e que elas não sejam interrompidas por mudanças de governo. Por outra parte, o ex-presidente do Chile¹², que encabeçou esse projeto de diálogo social, salienta que essas decisões só se tornam em instrumento válido e necessário se refletirem e internalizarem atitudes públicas e privadas em política social, e forem garantidas sua implementação e sustentabilidade (CALDERÓN & PIAZZE, 2005).

O interesse do BID por um diálogo social surge, segundo os mesmos autores, como um componente estratégico de crescente compromisso da instituição com a política social e de superação da pobreza nos países da América Latina e Caribe, em cumprimento do mandato do Oitavo Aumento de Recursos Estabelecidos na Reunião Anual de Guadalajara em 1994. As cidades de Copenhague e de Beijin, em 1995 sediaram discussões sobre desenvolvimento social e gênero, respectivamente, nas quais o BID teve uma ativa participação e representação regional, que constituíram forte recomendação na orientação dos recursos e ações do Banco.

Além desses eventos anteriores, outros marcos foram deflagrados como: a Reunião Anual de Buenos Aires, em 1996, onde se destaca o discurso do BID, na assembléia de governadores, “Creio que a contribuição mais valiosa que pode fazer o Banco para a reforma social consiste em ajudar a obter o compromisso de todos os atores interessados nos países e

¹² Don Patricio Aylwin, responsável pela implementação de políticas sociais no âmbito dos países da América Latina, designado pelo BID.

facilitar a formação de um consenso nacional...” (op. cit. p. 11)¹³. Nesse mesmo ano, o BID junto à *Corporación Justicia y Democracia de Chile*, deu início o *Proyecto Regional Diálogo de Política Social*. Durante sete anos, através do ex-presidente do Chile, foram realizados os processos de diálogo nos países da região, inclusive o Brasil.

“*Diálogos de Médio Ambiente y Social*” e “*El Papel del Diálogo en la Política Social: implicaciones para la estrategia de desarrollo social del BID*” marcaram, no fim de 1980 e começo da década de 1990, o apoio ativo do Banco em relação aos princípios que levaram à Declaração do Rio de Janeiro sobre Ambiente e Desenvolvimento, em 1992 (BID, 2004). Esta última conferência, de acordo com Smith (op. cit.), possibilitou os primeiros fundos sociais para a América Latina e Caribe como resposta aos efeitos criados por ajuste estrutural econômico aplicado nessa região, produto das crises da dívida externa, impulsionados pelo FMI e Banco Mundial.

Segundo Smith (1998, p. 15), “ambos os eixos deram início a um novo período na discussão e compreensão das complexas, mas diretas relações entre as pessoas e seu entorno ambiental”.¹⁴ Esses fundos têm trazido, segundo essas organizações, oportunidades para gerar novas maneiras de apoio às comunidades no que diz respeito à superação da pobreza na esperança de que possa surgir definitivamente um desenvolvimento local e sustentável.

Os avanços atuais, quanto à cidadania e movimentos sociais, estão vinculados a exigências de democratização. O discurso da modernidade, amplamente compartilhado no mundo desenvolvido, associa como condição necessária a situação democrática para as possibilidades de melhoramento da qualidade de vida das maiorias e da sustentabilidade no solo ambiental, também social, econômica e política das sociedades modernas (op.cit. p.16).¹⁵

Há recursos, há tentativas de diálogos no contexto internacional, por que o Estado nacional não resolve essa questão? Essa é uma inquietação e rebatimento do que está implícito na política social dos governos e bancos (mercado) envolvidos.

O banco prega diálogo e organização consensual que deve ser exercida por aqueles que se sentem afetados pela pobreza, coordenados pelos Estados membros para tentar superá-la (exercício da cidadania). Isso é o que fica implícito, pois, conforme foi mencionado ao

¹³ “Creo que la contribución más valiosa que puede hacer el Banco a la reforma social consiste en ayudar abtener el compromiso de todos los actores interesados en los países y facilitar la formación de un consenso nacional...” (CALDERÓN & PIAZZE, 2005, p. 11).

¹⁴ “Ambos hechos dieron inicio a un nuevo período en la discusión y comprensión de las complejas pero directas relaciones entre las personas y su entorno ambiental” (SMITH, 1998, p. 15).

¹⁵ “Los avances actuales en cuanto a ciudadanía y movimientos sociales están vinculados a exigencias de democratización. El discurso de la modernidad, ampliamente compartido en el mundo desarrollado, asocia como condición necesaria la situación democrática para las posibilidades de mejoramiento de la calidad de la vida de las mayorías y de la sustentabilidad no sólo ambiental, sino también social, económica y política da las sociedades modernas” (SMITH, 1998, p. 16).

longo desses anos (1995-2002), aproximadamente, o banco esteve imbuído de resolver e de incluir a participação da sociedade no processo de desenvolvimento.

No entanto, como foi dito, a partir da delimitação e do contexto regional deste estudo, a participação das comunidades no processo de desenvolvimento é pífia, exceto quando se trata da sociedade do turismo, representada nos conselhos de desenvolvimento. Esta representação está engessada nas determinações do BID para o repasse dos recursos, e isso não representa os anseios reais nem resolve os indicadores sociais e econômicos da população atingida por esses investimentos.

Alcançar a equidade social e galgar um equilíbrio no âmbito da atividade do turismo dependeria, como diz Souza (2007a), do modo como as dimensões econômicas, políticas, ambientais e socioculturais fossem operacionalizadas – a sustentabilidade do turismo em uma localidade vai além daquilo que seria o preenchimento do tempo livre. No entendimento de Keyser (2002), a sustentabilidade na relação comunidade-turismo deve apoiar-se em três esferas distintas: a da justiça social (proteção da herança humana e cultural); da eficiência econômica (sustentação da produtividade econômica no presente e oportunidade econômica para as gerações futuras) e da integridade ambiental. O pilar desse novo olhar do papel da comunidade dentro dessa relação de sustentabilidade consistiria então, na retomada dela mesma não só como centro das ações mitigadoras, como também gestora das suas próprias necessidades.

A idéia de que as comunidades deveriam ser envolvidas no planejamento e gerenciamento do turismo tem foco principal para o futuro do turismo, uma vez que este tem a habilidade de mudar rapidamente não só as condições sociais como também as econômicas de uma dada comunidade, como constatou o Departamento de Relações Econômicas, Agricultura e Turismo da África do Sul-DEAT¹⁶.

As interações turismo-comunidade trazem impactos que podem se configurar tanto de forma positiva como negativa para as próprias comunidades. Segundo Keyser,¹⁷ os projetos que priorizam a participação das comunidades deixando-as decidir acerca do tipo de crescimento almejado são mais propensos a trazer benefícios mais extensivos para todos os

¹⁶ In South Africa, the Idea that communities should be involved in tourism planning and management is seen as a crucial issue in the future of tourism (DEAT, 1996; Department of Economic Affairs, Agriculture and Tourism, 2001). Tourism has the ability to rapidly change the social and economic situations of the communities, with both positive and negative impacts. Community-managed projects attempt to let communities decide what type of growth they would like to see and then help them implement their plans.

¹⁷ There is ample evidence that projects that focus on generating economic benefits, without effectively addressing local participation, are less likely to have widespread community benefits.

atores daquela localidade. Já aqueles que focam na geração de benefícios econômicos, sem efetivamente envolver a participação dos agentes sociais, beneficiam grupos isolados.

Para ele,¹⁸ se o desenvolvimento turístico não traz mudanças positivas para as condições sociais e econômicas destas comunidades, torna-se difícil motivá-las a mudar sua atitude com relação à utilização dos recursos turísticos. Envolver as comunidades poderia significar benefícios para todos e isso poderia acontecer em muitos níveis. Vale ressaltar que protestos e insatisfações pelo não envolvimento da comunidade local seriam conseqüências imediatas e isto pode ameaçar o sucesso de qualquer iniciativa ou projeto turístico

Assim, o que se constata a partir da leitura desses documentos e das conclusões de eventos internacionais promovidos pelo BID e Estados-membros na caminhada para superar a pobreza na América Latina, que os governos devem proporcionar à melhoria das condições de vida *pari-passu* com o exercício da democracia.

Mesmo diante das contradições e conflitos que imperam no âmbito das agências de fomento internacional, pois seguem uma política neoliberal, espera-se que direcionem um papel de destaque para as populações locais e que estas conquistem políticas públicas coerentes com o real desenvolvimento social, político, econômico e ambiental.

Tratando-se das articulações e/ou demandas de interesse popular, surgem, nesse contexto, novos agentes e novos políticos, que apresentam suas demandas e começam a “exigir mais democracia”. Os movimentos sociais ganham novo vigor e articulam-se em redes com a política, com as universidades, com as classes médias, elaboram plataformas e propõem políticas e soluções (BAVA, 2008, p. 3).

Redesenhar o sistema financeiro mundial é uma prerrogativa não só dos Estados nacionais, mas também dos investidores internacionais, empresários e terceiro setor. Este último, aqui considerado um dos movimentos de peso político, é representado não apenas por ONGs, mas principalmente pelas associações, cooperativas, fóruns e conselhos deliberativos que funcionam como agentes participativos locais influenciando na economia e na política.

¹⁸ If tourism development brings no positive changes in the social and economic situation facing communities, there is little incentive for residents to change their attitude towards the utilization of tourism resources.