

## POLÍTICAS TERRITORIAIS DE TURISMO NO NORDESTE: O PRODETUR COMO ESTRATÉGIA SOCIOECONÔMICA

### RESUMO

O trabalho analisa o PRODETUR enquanto política territorial, iniciada na década de 1990, pioneira do planejamento turístico na região Nordeste do Brasil. A relevância do tema está na capacidade de a política produzir territórios associados a atividades econômicas, culturais e sociais, assim como estar vinculado a ações empresariais e populares. Adota-se metodologia dialética com abordagens quanto-qualitativas. As pesquisas institucionais, documentais e *online* deram acessos a dados primários e secundários. A produção de estradas e equipamentos urbanos ajuda a oferecer serviços turísticos necessários à crescente demanda turística no Nordeste e dinamiza pequenas economias. O PRODETUR marcou os territórios nordestinos e instigou outros a buscá-lo, a ponto de o programa tornar-se nacional, deixando de ser regional. Ações articuladas para promoção do crescimento e ampliação das atividades turísticas nos territórios com financiamentos internacionais e contrapartidas estaduais tem assegurados fluxos nacionais apesar da crise econômica nacional.

**Palavras-chave:** Território, Estado, Turismo, Políticas Públicas.

### ABSTRACT

The paper analyzes the PRODETUR while territorial policy initiated in the 1990s, pioneer of tourism planning in northeastern Brazil. The relevance of this issue is the ability to produce the policy areas associated with economic, cultural and social activities, as well as being tied to entrepreneurial and class actions. Is adopted as dialectical methodology and qualitative approaches. Institutional, documentary and online researchs have access to primary and secondary data. The production of urban roads and equipment helps provide tourist services necessary for increasing tourist demand in the Northeast and streamlines small economies. The PRODETUR scored the northeastern territories and urged other to get him to the point of the program becoming national, no longer regional. Joint actions to promote the growth and expansion of tourist activities in the territories with international financing and state counterparts have ensured national flows despite the national economic crisis.

**Keywords:** Tourism, public policy, territory, State.

### RESUMEN

El trabajo analiza el PRODETUR mientras que la política territorial iniciado en la década de 1990, pionero de la planificación del turismo en el noreste de Brasil. La relevancia de este problema es la capacidad de producir los ámbitos políticos asociados a las actividades económicas, culturales y sociales, así como estar atado a las acciones empresariales y de clase. Se adoptó como metodología dialéctica y enfoques cualitativos. La investigación institucional, documental y en la internet tienen acceso a los datos primarios y secundarios. La producción de carreteras y urbanos ayuda a proporcionar servicios turísticos necesarios para incrementar la demanda turística en el noreste y agiliza las pequeñas economías. El PRODETUR actuó en los territorios del noreste e instigó a otros territorios que llevarlo hasta el punto de convertirse en el programa nacional, no regional. Acciones conjuntas para promover el crecimiento y la expansión de las actividades turísticas en los territorios con las contrapartes financieras y estatales internacionales han asegurado los flujos nacionales a pesar de la crisis económica nacional.

**Palabras clave:** Turismo, políticas públicas, território, Estado.

### Luciana Maciel Barbosa

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Ceará – ProPGeo/UECE  
luciana1712@yahoo.com.br

### Luzia Neide Coriolano

Professora do Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Ceará – ProPGeo/UECE  
luzianeidecorilano@gmail.com

## INTRODUÇÃO

O turismo é um fenômeno socioespacial e uma prática de conotação política, econômica, social e cultural que tem promovido intensas mudanças socioespaciais no Nordeste brasileiro. Tais transformações materializam o turismo, que, apesar de ser pura abstração (CORIOLANO, 2006), é uma atividade produzida em relações de trabalho e relações sociais de produção, constituindo objeto de investigação das ciências sociais em especial das que enfocam o espaço e as políticas. No Nordeste do Brasil o Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR é a primeira política pública de turismo a incidir nos territórios, na década de 1990, e inspirada em padrões e modelos de turismo internacional, para promover à estrutura espacial da atividade turística no Nordeste.

O PRODETUR incide territorialmente em áreas da região Nordeste a partir das ações de “planejadores” que veem a dimensão regional relevante para o planejamento territorial como afirmam Bullon (1997), Palomeque (2001), Silva (2001) Coriolano (2006) e valorização dos lugares turísticos e promoção dos atrativos. A dimensão territorial do turismo é concebida e viabilizada pelo PRODETUR ao implementar em destinos turísticos infraestrutura básica, denominada geograficamente de fixos urbanos, tais como estradas pontes, viadutos, aeroportos, rodovias, construções que alocados em espaços contribuem para o aumento do movimento de pessoas, mercadorias e capitais ou seja, promovem os fluxos. Planos e projetos turísticos, urbanísticos e ambientais são contemplados nas ações de políticas do PRODETUR e requerem parcerias interinstitucionais, considerando a abrangência do turismo.

As produções socioespaciais e a emergência de territórios turísticos constituem realidades que se impõem aos Estados, municípios e pequenas comunidades, instigando a realização de análises, reflexões e pesquisas científicas, a partir da Geografia. Os estudos remetem à complexidade da atividade que transforma e impacta territórios em ações empreendidas por diferentes sujeitos sociais como o Estado, os empresários, a população residente e envolve corporações, bancos nacionais e internacionais, Organizações Não governamentais – ONGs e comunidade.

O turismo é promovido por políticas, em especial públicas, tendo o Estado como incentivador e parceiro de grupos empresariais que com políticas de turismo constroem hotéis, restaurantes, espaços propícios ao lazer. Empreendedores conseguem incentivos fiscais, além de serem beneficiados com infraestruturas básicas nos locais de instalação dos empreendimentos. Apropriam-se também de recursos naturais e culturais de lugares, transformando-os em atrativos turísticos divulgados pela mídia e comercializados, pois no turismo vende-se o lugar seja praia, clima, sol. Trabalha-se a produção material e imaterial, ou seja, o sentido o sentido *stritu senso e lato senso* do espaço. Tendo em vista compreender a materialidade do turismo nos territórios do Nordeste brasileiro, a partir das políticas públicas, o objeto dessa pesquisa passa a ser o Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR, enquanto política territorial precursora de ações para o fomento da atividade turística planejada para a realidade nordestina e que posteriormente é ampliada para os territórios brasileiros.

O programa regional de turismo encontra-se temporal, espacial e politicamente dividido em fases de planejamento e atuação: inicia oficialmente as atividades em 1995, com o PRODETUR NE I, finalizado em 2005; amplia a área de atuação nos Estados em 2002 com o PRODETUR NE II, que finda em 2012 e em 2010 reapresenta-se sob a denominação de PRODETUR Nacional, portanto, não mais um programa do Nordeste, mas do País. Levantando questionamentos como: O que fez um programa bem-sucedido no Nordeste ser abocanhado nacionalmente, e que deve fazer a liderança regional para não perder vantagens? As fases são aqui analisadas não de forma linear, mas de maneira

a apreender o entendimento da totalidade, compreender as transformações e as contradições das políticas de turismo que incidem nos territórios nordestinos turistificados.

Para esta pesquisa, adota-se metodologia dialética com supostos do materialismo histórico com abordagens quanto-qualitativas. Trabalha-se com os conceitos de totalidade, historicidade, conflito e contradição. As pesquisas documentais e *online* deram acessos a dados primários e secundários. Dados e informações inerentes aos documentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Banco do Nordeste do Brasil – BNB, Secretarias de Turismo, Instituto de Geografia e Estatística – IBGE entre outros importantes para a produção deste estudo.

A base teórica que subsidia a análise remete a conceitos das ciências geográfica, econômica, do turismo e outras ciências sociais, tendo como conceitos fundantes as categorias de espaço geográfico, território, região, desenvolvimento, crescimento econômico, Estado e políticas públicas e turismo.

Para este trabalho foi investigado sobre o turismo na região Nordeste do Brasil na relação com o PRODETUR com apresentação das práticas políticas nas diferentes fases de atuação do programa.

### O TURISMO NO NORDESTE BRASILEIRO

Nos territórios turísticos do Nordeste brasileiro é crescente a alocação de equipamentos como hotéis, *resorts*, pousadas, restaurantes de padrão internacional, aeroportos, parques temáticos entre outros fixos que impulsionam os fluxos de turistas para destinos turísticos da região. Essas práticas políticas fazem surgir novas configurações espaciais que, vinculadas ao desenvolvimento da atividade turística, apresentam intensificação do processo de urbanização nos núcleos receptores de turismo, em especial litorâneos.

A modernização do Nordeste associa-se a um conjunto de fatores políticos, sociais e econômicos, vinculados ao planejamento, mesmo que tardio, para o desenvolvimento dos setores agrícola, industrial e de serviços. A este último, a atividade turística tem forte representatividade no Nordeste, em especial, a partir da implantação do PRODETUR NE, na década de 1990.

Pautado no discurso da geração de emprego e renda, nas expectativas de ampliação dos investimentos, nas pretensas implantações de infraestrutura e ampla divulgação de destinos seletos, por meio do *marketing*, os governos estaduais do Nordeste tem articulado políticas estratégicas que promovem e fortalecem o turismo que tem contribuído significativamente com o Produto Interno Bruto - PIB dos Estados e do país. Veja-se que para o PIB brasileiro, no ano de 2013, o turismo representou 9,2%, o equivalente a R\$ 443,7 bilhões. O país aparece em 6º lugar no ranking de países que levam em conta os indicadores: importância do turismo para o PIB (Produto Interno Bruto), geração de empregos, divisas geradas por turistas internacionais e investimentos públicos e privados, conforme o estudo “Viagens e Turismo: Impacto Econômico” elaborado pelo Conselho Mundial de Viagens e Turismo – WTTC, em 2013. Afirma este estudo que o Brasil é o 5º maior gerador de empregos diretos e totais pelo turismo, no mundo. Estima-se que o turismo atraiu R\$ 52 bilhões de recursos no mesmo ano (EMBRATUR, 2014).

Projeções para 2024, do WTTC apontam que o impacto do turismo na economia do Brasil deverá alcançar 10,3% do PIB, ou seja, o equivalente a R\$ 700 bilhões e espera-se que, no mesmo ano, o turismo empregue 10,6 milhões de pessoas no país (9,7% do total) (op.cit.). Os dados mostram as motivações econômicas que contribuem para o crescente interesse, por parte do Estado, de empreendedores privados e instituições financiadoras, em relação ao turismo no Brasil. O turismo torna-se uma atividade cada vez mais rentável para os investidores, que, com o apoio do Estado, apostam no modelo organizacional pautado no luxo e requinte, e na quase maioria constroem empreendimentos destoantes da realidade e cultura local.

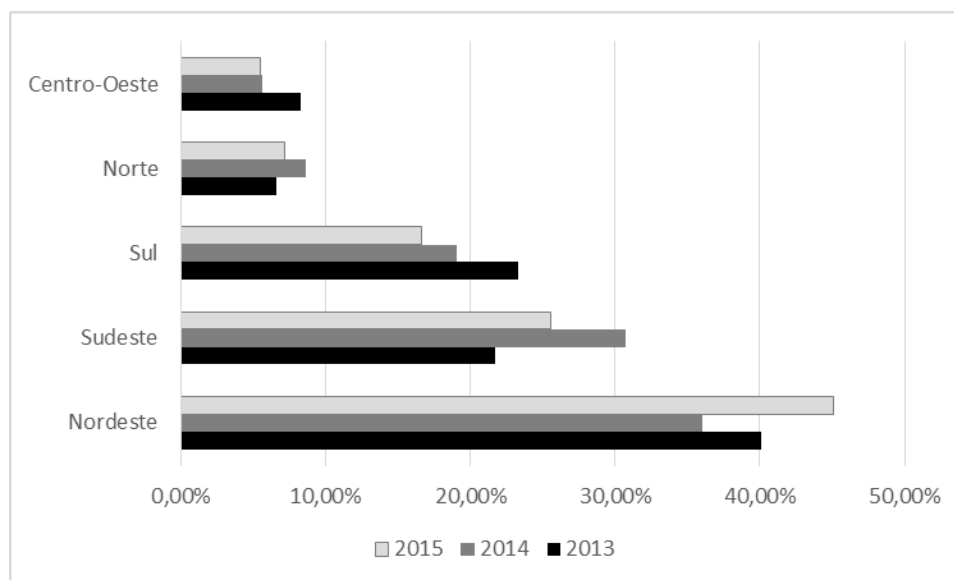
Conforme Anuário Estatístico de Turismo de 2014, ano base 2013, do MTur, os Estados da Bahia, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte juntos contribuíram com a entrada de 324.019 turistas no Brasil. Sendo, no entanto, um número ainda inferior à chegada de visitantes em Estados como Rio de Janeiro, que recebeu, em 2013, 1.207.800 turistas e São Paulo com 2.219.513 visitantes.

A disparidade dos números apresentados exige que se leve em consideração o fato das capitais do Sudeste serem portão de entrada da maioria dos destinos internacionais, além do maior *marketing* turístico estar a elas associadas em especial vinculado ao período de grande visibilidade internacional do país: Jornada Mundial da Juventude, com a presença do Papa Francisco (2013); a ocorrência dos megaeventos esportivos, como a Copa das Confederações (2013), Copa Mundial de Futebol (2014) e Olimpíadas (2016).

O Nordeste ganha visibilidade durante os megaeventos esportivos de 2013 e 2014, uma vez que Fortaleza, Bahia, Recife e Natal foram escolhidas como cidades-sede dos jogos de futebol. Fortaleza, em especial, destaca-se internacionalmente em 2014, ao ser escolhida a cidade sede da reunião dos BRICS, grupo formado pelos países emergentes Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Estudos realizados pelo Ministério do Turismo e Fundação Getúlio Vargas mostram o Nordeste como preferência nas intenções de viagens entre os brasileiros. Os dados evolutivos dos meses de dezembro de 2013 e 2014 e do mês de fevereiro de 2015, conforme Gráfico 01, mostram a região Nordeste com as maiores porcentagens entre as intenções de viagens pelos turistas nacionais: 40,1% (2013), 36% (2014) e 45,1% (2015). Em 2013, a região Sul apresenta-se como a segunda mais procurada pelos turistas, com 23,3%, no entanto, nos anos de 2014 e 2015 mostra-se em terceiro lugar, com 19,1% e 16,6 respectivamente. O Sudeste é a segunda preferência entre os turistas nacionais nos anos de 2014, com 30,7% e de 2015, com 25,6%, tendo sido o terceiro entre as intenções em 2013, com 21,7%. As regiões Norte e Centro-Oeste alternam o ranking de quarta e quinta região mais procurada pelos brasileiros. Nos anos de 2013, 2014 e 2015, a região Norte apresenta porcentagens nos valores de 6,6%, 8,6% e 7,2% respectivamente. Nos mesmos anos, o Centro-Oeste tem 8,3%, 5,6% e 5,5% entre as intenções de viagens pelo Brasil.

## GRÁFICO 01 - INTENÇÕES DE VIAGENS DE TURISTAS BRASILEIROS ENTRE AS MACRORREGIONAIS NACIONAIS (2013 - 2015)



Fonte: MTUR e FGV (2013, 2014, 2015) adaptado pelas autoras (2015).

O turismo é considerado uma forma de lazer, que exige viagem, deslocamento das pessoas do lugar do cotidiano para realizá-lo em outro, sendo o espaço o principal objeto de consumo da atividade, assim como afirma Cruz (2000). O turismo é resultado do processo civilizatório e que passa a ser uma nova centralidade no capitalismo flexível no espaço (CORIOLANO, 2012).

O turismo constitui atividade que se apropria do espaço geográfico, sendo capaz de territorializá-lo. A implementação dos equipamentos e serviços imprescindíveis para o desenvolvimento da atividade são estruturadas de acordo com os interesses dos grupos que o organizam, havendo, muitas vezes a valorização dos anseios do grande capital, que padronizam o território em detrimento da cultura e da população local. Para Moraes (2005, p.43) o território “envolve a relação de uma sociedade específica com um espaço localizado, num intercâmbio contínuo que humaniza essa localidade, materializando as formas de sociabilidade reinante numa paisagem e numa estrutura territorial”. Rodrigues (2002, p.56) considera o turismo uma mercadoria “cujo mercado consumidor é o turista. Esta mercadoria consome o espaço e caracteriza-se pelo uso “efêmero do território” em processo contínuo de desterritorialização e reterritorialização”.

O turismo implanta-se no Nordeste com promessa de geração de emprego e renda, com entrada de divisas para os países, e com possibilidade de valorização de patrimônios históricos, culturais e naturais, o que nem sempre acontece, acreditam em estudiosos que isso serve mais de marketing que de resultados. A produção do espaço pelo e para o turismo constitui fenômeno estudado por pesquisadores que objetivam entender as formas de uso e ocupação do espaço, conflitos e contradições, as práticas políticas e os resultados da atividade turística nos lugares.

O turismo, conforme Coriolano (2006), veicula-se por dois eixos: convencional ou de cima para baixo e de luxo, produzido pelos detentores de capital, visando essencialmente ao lucro, acumulação e reprodução capitalista associado aos grandes *resorts* e cadeias hoteleiras, às agências de viagens que oferecem pacotes internacionais e em transatlânticos; e o turismo comunitário, de baixo para cima definido como aquele “desenvolvido por moradores de um lugar que passam a ser os articuladores e os construtores da cadeia produtiva, onde a renda e o lucro ficam na comunidade e

contribuem para melhorar a qualidade de vida do lugar” (CORIOLANO, 2003, p.41).

No Nordeste esses dois eixos estão bem estruturados: o das empresas e o turismo das comunidades e se articulam e complementam, mas também oferecem resistência e provocam conflitos. Pois, no Nordeste, o turismo é realizado valorizando cidades, recuperando patrimônios, produzindo lugares, valorizando a natureza, mas também descaracterizando lugares, impactando comunidades e desrespeitando culturas de povos tradicionais. Tanto é realizado por grandes empresários quanto por grupos sociais com pouco capital, que veem a atividade turística como relevante alternativa econômica. O turismo seleciona lugares específicos para serem explorados e apropriados por diferentes grupos sociais, com apoio e incentivo do Estado por meio de políticas públicas.

Para Muller (2000), políticas públicas são processos de mediação social, que têm o objetivo de resolver desajustes entre os setores ou ainda entre um setor e a sociedade global. Tais desajustes sociais, quando transformados em interesses políticos, compõem a chamada agenda política, que Muller (2000) entende como o conjunto de problemas definidos e considerados relevantes pelas elites sindicais, administrativas e políticas e aos cidadãos que exigem debate público, ou seja, a intervenção das autoridades políticas legítimas ou a opção de nada fazer – não decisão. Assim, os governos agem em determinada circunstância em outra não, dependendo dos interesses do Estado e isso ocorre explicitamente nas políticas de turismo no Nordeste, quando os Governos colocam o turismo como carro chefe da economia.

A instalação de infraestrutura pelo PRODETUR para facilitar o deslocamento de pessoas e a ampliação da oferta de serviços turísticos fazem parte da dinâmica dos territórios nordestinos que se reconfiguram e passam a atender às necessidades de grupos sociais distintos do contexto dos lugares, acirrando desigualdades em uma região já marginalizada e que sofre as consequências do descuido social e da ocupação desordenada.

Essa realidade leva Yázigi (2009) a mostrar que o “Brasil de ambição turística” pouco se conscientiza quanto à importância da organização do território, que deveria priorizar inicialmente os residentes e posteriormente, atender às exigências da atividade turística voltada aos interesses de um público externo e estranho à realidade local. Para o analista depois de atendida as demandas locais é que se deveria cuidar do território turístico com organização para o turismo que não é a mesma do residente.

Organização do território é fundamental para o turismo e indispensável para o habitante comum. Entretanto não se trata de qualquer “organização”, e sim de um procedimento que requer arte, que teimamos ignorar. (op.cit., p.32).

A proposta de planejamento e a execução das políticas propagam o discurso do desenvolvimento social e sustentável por meio do turismo. Embutem ações de crescimento econômico atendendo à lógica do capital. Os espaços modernizados para vivência e uso das elites, acirram ainda mais as desigualdades socioeconômicas da região política marcada por conflitos e contradições impostas pelo modelo econômico desigual e combinado que incide sobre os territórios.

Território e Estado são conceitos geográficos que apresentam profunda relação. “Falar dos territórios contemporâneos é falar dos espaços de exercício do poder estatal principalmente” (MORAES, 2005, p.53). O Estado constitui um dos agentes produtores do espaço (CORREA, 1999), assim como é um dos sujeitos sociais impulsionadores da lógica capitalista. No turismo essa conjuntura é explícita.

Há, no Brasil, e em especial no Nordeste, valorização dos territórios litorâneos, com o apelo midiático do binômio sol e praia e clima tropical. Esses espaços ganham melhores infraestruturas para atender demandas provenientes do crescimento do mercado imobiliário e assim facilitar as redes de

serviços turísticos que se avolumam em metrópoles e em pontos especiais do território cearense, fatos que potencializam o crescimento da atividade. As condições naturais apresentam-se como importante atrativo turístico das regiões brasileiras, sendo o ecossistema litorâneo o principal atrativo do Nordeste, e, portanto, foco de ação da política do PRODETUR nas diferentes fases. Com cerca de 3.000 km as praias do litoral nordestino aparecem com grande destaque na mídia nacional e internacional.

O litoral é valorizado, por influência de hábitos europeus saudáveis, e passa a ser espaço de intensa dinâmica, com novos significados e relações contraditórias. Com a invenção do litoral, residir próximo ao mar passa a ser privilégio, o que faz intensificar a especulação imobiliária e o aumento do valor da terra no espaço litorâneo. Seguindo a lógica mundial de crescimento econômico, novas estratégias empresariais e políticas são estruturadas e a valorização do turismo no Nordeste aparece como um trunfo do capital, em meio às estratégias neoliberais de incentivos fiscais, privatizações e valorização do capital (DANTAS, 2006).

Cidades litorâneas constituem atrações importantes para turistas e investimentos de capitais, em especial estrangeiros, na Região Nordeste, fato que potencializa o crescimento da atividade. O litoral nordestino, por sua vez, além de turístico, também se destaca enquanto reserva de interesse imobiliário e residencial. Ocupado por comunidades pesqueiras, prédios residenciais de luxo, casas de veraneio, hotéis, parques aquáticos, resorts, pousadas e serviços urbanos, os espaços litorâneos tornam-se cada vez mais competitivos e preparados para receber visitantes.

É o Nordeste detentor de cerca de 3.000 km da zona litorânea brasileira, que a condição natural é bastante explorada pelos governos estaduais e por grupos de empresas de turismo. O litoral dessa região estende-se da foz do rio Parnaíba (Maranhão) até o Recôncavo Baiano (Bahia). É formado pelos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, apresentando área total de 1.554.387,725 km<sup>2</sup>, sendo 877.565,831 km<sup>2</sup> abrangido pelo semiárido (IBGE, 2010). A região é ocupada por 53.081.950 habitantes, com densidade demográfica de 34,15 hab/km<sup>2</sup> (op.cit).

Os Estados nordestinos são contemplados pelo PRODETUR nas diferentes fases. Destacam-se algumas particularidades em que no PRODETUR NE I, no Estado de Alagoas, apenas o município de Maceió recebeu ações do programa; e no PRODETUR NE II o programa inseriu o norte de Minas Gerais e Espírito Santo. No PRODETUR Nacional, além dos Estados, os municípios são contemplados com ações da política, expandindo, assim a área de atuação e de desenvolvimento do turismo. Daí a relevante da reflexão sobre as transformações e dinâmicas da política de turismo nos territórios nordestinos, a partir do PRODETUR.

## O TURISMO COM O PRODETUR NORDESTE I E II

O Programa de Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR é destaque como política pública de reordenamento dos territórios para o desenvolvimento da atividade turística em Estados do Nordeste brasileiro, desde 1990. O programa inicia oficialmente as atividades em 1994, com o PRODETUR NE I, sendo finalizado em 2005. Amplia as áreas de atuações nos Estados em 2002 com o PRODETUR NE II que finaliza em 2010 e em 2008 entra na terceira fase sob a denominação de PRODETUR Nacional. A atuação do PRODETUR se dá com o financiamento de obras de infraestrutura tais como: saneamento, transportes, urbanização, com projetos de proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural, projetos de capacitação profissional e fortalecimento institucional das administrações de estados e municípios.

O programa foi desenvolvido a partir de estudos encomendados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no início da década de 1990, com o objetivo de identificar atividades econômicas vantajosas que oferecessem competitividade ao Nordeste no processo

de desenvolvimento. É identificado o turismo como oportunidade viável para a região, considerando os significativos aspectos naturais e culturais da região, associados à presença de mão de obra abundante e com custos relativamente baixos (BNB, s.d). O Brasil assimila os ditamos da ordem econômica mundial que se reordena colocando os serviços como mola da reestruturação capitalista. Explica Rodrigues (2001) que no início do desenvolvimento da atividade turística o Brasil vive uma crise financeira e as experiências de países subordinados ao Fundo Monetário Internacional – FMI indicavam o turismo como alternativa econômica de enfrentamento aos problemas econômicos e sociais, e o Nordeste assimila a diretriz.

Para financiar as atividades vinculadas ao turismo, o BNDES inaugurou em 1994 o Programa Nordeste Competitivo (PNC). A iniciativa para tornar o Nordeste competitivo foi apoiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Após negociações envolvendo a extinta SUDENE, o Banco do Nordeste (BNB), o BID, o então Ministério dos Esportes e Turismo e os Estados do Nordeste articulam-se para criação do PRODETUR/NE, com primeira fase iniciada em 1994 (BNB, s.d). Assim, instituições financeiras internacionais como o BID passam a financiar projetos vinculados ao planejamento e desenvolvimento da atividade turística. Na região Nordeste, o PRODETUR NE tem como ideologia a estratégia de auxílio e combate aos problemas da miséria, fome e desemprego crescentes na região.

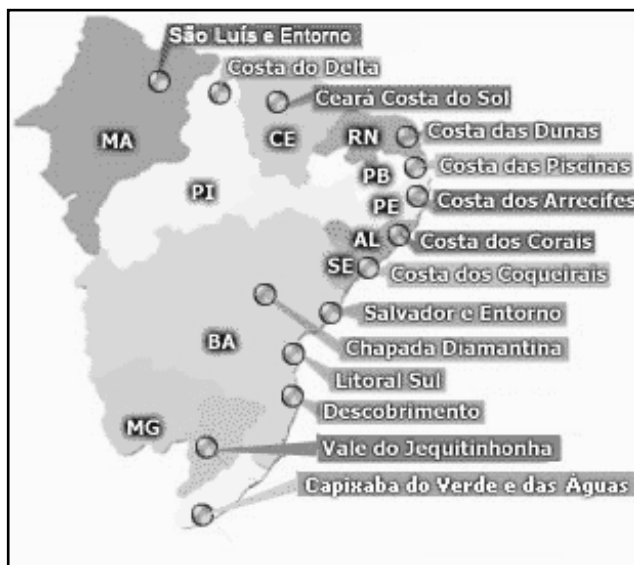
As ações do PRODETUR no Nordeste representam a fusão entre o político, o econômico e o territorial, uma vez que o programa age territorialmente sobre os Estados implantando infraestrutura básica e turística nos principais destinos turísticos, em especial, em metrópoles e áreas litorâneas, espaços com imensas potencialidades para o crescimento das demandas. O que permite a instalação de empreendimentos e equipamentos turísticos que garantem a produção ampliada do capital, em espaços denominado por Santos (2006, 2002, 2000) como luminosos em uma região que até a década de 1960 carrega estigmas dos descasos sociais e políticos sendo considerado espaço excluído.

O PRODETUR contempla ações diversificadas na matriz de investimentos, o que exige elaboração de planos e projetos de construções de aeroportos, rodovias, saneamento básico, sistema de abastecimento de água, reestruturação de rodovias, capacitação profissional, elaboração e implementação de Planos de Manejo e Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDU), criação e manejo de Unidades de Conservação (UC). Há necessidade da atuação mais intensa do Estado, a partir de articulações políticas entre os diferentes órgãos públicos estaduais, municipais e federais, uma vez que as secretarias de turismo executoras do programa não têm competência e expertise para administrar as ações propostas na matriz proposta pelos financiadores.

O PRODETUR/NE I e II apresenta semelhanças quanto a área de abrangência. Para a primeira fase, a política abrange, previamente, os polos turísticos: Costa do Descobrimento, Chapada Diamantina, Litoral Sul, Costa do Descobrimento e Salvador e Entorno na Bahia; Costa das Dunas no Rio Grande do Norte; Costa das Piscinas na Paraíba; Costa dos Arrecifes em Pernambuco; Costa dos Corais em Alagoas; Costa dos Coqueiros em Sergipe; Costa do Sol no Ceará; Costa do Delta no Piauí; São Luís e entorno no Maranhão. Já para a segunda etapa, o PRODETUR amplia a área de influência territorial e passa a englobar toda a área pertencente ao chamado Polígono das Secas, incluindo, portanto, o Vale do Jequitinhonha (Minas Gerais) e Capixaba do Verde e das Águas (Espírito Santo). A Figura 1 mostra a definição dos polos turísticos do PRODETUR na região Nordeste.



FIGURA 1 – POLOS DE TURISMO DO PRODETUR/NE



Fonte: < <http://www.bnb.gov.br/polos-de-turismo> > Acesso em 20 jan 2015

Durante a primeira fase do PRODETUR, o Banco do Nordeste do Brasil – BNB é o responsável pela coordenação, administração, acompanhamento e avaliação do programa (TCU, 2003). Já para a segunda fase, a execução da política continua sendo pelo BNB, mas com a cooperação do Ministério do Turismo, órgão criado em 2003 (op.cit.). As informações do documento de Avaliação dos Aspectos Ambientais e Socioeconômicos do PRODETUR I referente aos resultados consolidados dos projetos do PRODETUR/NE I mostram a valorização de itens essenciais ao desenvolvimento do turismo como rodovias, aeroportos e saneamento, sendo esses componentes responsáveis por cerca de 84% do valor total do PRODETUR/NE I (BNB, 2001), como se observa no Quadro 1.

QUADRO 1 – RESULTADOS CONSOLIDADOS DOS PROJETOS DO PRODETUR/NE I

Componente	Resultado	Observação
Rodovia*	877 Km asfaltados	
Sistema de Água Potável*	493.257 hab. beneficiados	Final de Plano – 2008
Sistema de Esgotamento Sanitário*	639.715 hab. beneficiados	Final de Plano – 2008
Aeroporto de Natal**	829.419 passageiros	Ano de 1999
Aeroporto de Aracaju**	136.019 passageiros	Ano de 1999
Aeroporto de Fortaleza**	1.723.170 passageiros	Ano de 1999
Aeroporto de Porto Seguro**	327.724 passageiros	Ano de 1999
Aeroporto de Lençóis***	9.052	Ano de 2000

Fonte: \* BN – Planilhas de avaliação de projetos enviadas ao BID

\*\* - Anuário Estatístico 2000 – Infraero – dados de desembarque

\*\*\* - Sinart/Bahiatursa – dados de embarque e desembarque.

Informações do Tribunal de Contas da União – TCU (2003) mostram que o PRODETUR/NE I investiu até abril de 2003, cerca de US\$ 592 milhões em 346 projetos de desenvolvimento institucional (DI), saneamento, recuperação e proteção ambiental, transporte, recuperação do patrimônio histórico, construção, ampliação e modernização de aeroportos e aquisição de terras, bem como a importância de US\$ 22,1 milhões em serviços de engenharia, totalizando US\$ 614,1 milhões.

Portanto os resultados do PRODETUR/NE I estão associados à implantação de infraestrutura, ao cenário de crescimento do fluxo turístico e de investimentos privados na região, que não foram

satisfatórios e motivaram a concepção do PRODETUR/NE II para superar as deficiências, sobretudo na capacitação. Conforme o BID, na primeira fase, o PRODETUR NE contribuiu para a atração de R\$ 4 bilhões em investimentos privados, que contribuíram para a criação de um milhão de empregos e para o aumento de viagens aos destinos turísticos do Nordeste. O número de turistas aumentou de seis para doze milhões entre os anos de 1994 e 2000.

Esses resultados são avaliados satisfatórios da primeira fase do PRODETUR/NE e assim as negociações para o PRODETUR II são iniciadas logo em 1999 para a continuidade do programa, quando foram disponibilizados US\$ 400 milhões (BID, 2011). O foco dos investimentos da primeira fase do programa voltou-se a redução do déficit da infraestrutura turística nos Estados nordestinos, e foi cumprido. No entanto, as ações de engenharia do PRODETUR/NE I também provocaram consideráveis impactos negativos ao meio ambiente, em razão da inadequação dos trabalhos de execução sem controle dos impactos das obras. Assim, foram estabelecidos novos critérios de controle com o objetivo de proporcionar melhores resultados para a segunda fase do Programa (TCU, 2003)

Na segunda etapa do PRODETUR, cada polo turístico elabora o Plano de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável - PDITS, avaliado pelo BID, e são definidas novas estratégias: participação popular através dos Conselhos de Turismo e realização de audiências públicas para discussão dos projetos; subcomponentes para fortalecimento institucional de municípios – voltados para o fortalecimento da capacidade de gerenciamento administrativo, fiscal, ambiental, cultural e de turismo e subcomponentes para a capacitação profissional. O que de certa forma acata as sugestões e demandas dos que criticam a proposta de turismo para o Estado, acusando ser de cima para baixo.

Verifica-se intensa valorização da zona litorânea para exploração da atividade turística, atraindo assim investimentos privados como *resorts* e redes de hotéis de bandeiras nacionais ou internacionais que se instalam no litoral, impulsionando o segmento de turismo de sol e praia. O Nordeste é naturalmente detentor de praias baixas e mares aquecidos propícios ao banho o ano inteiro. Assim, a zona costeira é intensamente urbanizada, e equipada para o turismo ao tempo em que a disputa de interesses pelos territórios desencadeia conflitos entre residentes e empreendedores. O turismo se instala em áreas litorâneas expropriando e desrespeitando colônias de pescadores com as famílias que ali vivem há anos e anos, sendo as terras passadas de geração a geração. A prioridade é para o fomento ao turismo convencional, nos territórios turistificados do Nordeste, e a implantação de redes de *resorts* se modela no turismo litorâneo com padrão internacional a exemplo do que ocorre no Caribe e do México.

Entre as ações desenvolvidas pelo PRODETUR/NE II destacam-se urbanização; implantação/recuperação de rodovias; implantação/ampliação de sistemas de saneamento básico; elaboração de Planos Diretores; elaboração de Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos; recuperação de patrimônio histórico, em especial nos Estados da Bahia e Pernambuco e alguns planos e projetos ambientais, como planos de manejo de unidades de Conservação, planos de recuperação de áreas degradadas, planos de controle ambiental.

No entanto, embora a intenção inicial do PRODETUR/NE II era abranger os nove Estados nordestinos mais o norte de Minas Gerais e Espírito Santo, apenas seis Estados participaram efetivamente do programa, conjuntura justificada pelo BID (2012) ocasionada por questões relacionadas às condições prévias para contratação dos subempréstimos entre o BNB e os Estados. Algumas metas foram alcançadas e superadas ao final do PRODETUR/NE II, mas novos impactos negativos foram constatados. Entre os impactos positivos são constatados o crescimento de 51% de empregos diretos no turismo, entre 2004 e 2010 tais como alojamento e alimentação para o conjunto dos polos turísticos. Tem destaque o Vale do Jequitinhonha que cresceu 75%, o polo do Piauí onde o emprego no turismo cresceu 80%; o aumento na participação do Produto Interno Bruto de Serviços no PIB Total, que atingiu 71% na Região Nordeste em 2011; e o crescimento da movimentação nas

capitais que receberam recursos do Programa, que chegou a 29.599.300 passageiros em 2011 (BID, 2012).

Sobre os impactos negativos foram identificadas críticas e denúncias por parte da sociedade civil no tocante às interferências no patrimônio histórico-cultural de várias cidades, assim como questões ambientais. Foi verificado que o tempo de elaboração dos PDITS, com base em um planejamento participativo e sustentável configura a demora para o início efetivo do programa; além de descontinuidades administrativas em função de mudanças político-partidárias nos governos e da equipes gestoras que afetaram o desenvolvimento da política nos Estados (op.cit.).

As questões positivas e negativas do PRODETUR/NE se configuraram como relevantes para a continuidade da política e a necessidade de mais investimentos na atividade turística na região Nordeste. Dessa forma, no Relatório de Término de Projeto do PRODETUR/NE II em 2012, são apresentados interesses e condições de avanços da política, pensando-se em uma terceira fase de atuação do programa, inicialmente programada apenas para a região Nordeste e posteriormente efetivada em escala nacional, sob a denominação de PRODETUR Nacional. Assim constata-se que o sucesso do turismo na região Nordeste incomoda outras regiões e pressionam politicamente quando o PRODETUR deixa de ser regional e passa a ser nacional

## O PRODETUR NACIONAL

Em 2008, o MTUR lança, em parceria com o BID, o PRODETUR Nacional com ampliação da área de atuação que passa a ser o território brasileiro. A linha de financiamento é iniciada em 2010 com recursos de US\$ 1 bilhão. Nessa competição o Ceará, Pernambuco e Rio de Janeiro destacam-se como pioneiros na capacidade de apresentação de projetos para captar investimentos e incentivos do programa. Além dos repasses do programa diretos aos estados, o Banco mantém operação com o governo federal para a consolidação de políticas nacionais de turismo na gestão pública cooperativa e descentralizada (BID, 2011). O PRODETUR Nacional inicia no período de preparação para os megaeventos esportivos da Copa das Confederações, em 2013; Copa Mundial da FIFA, em 2014; e as Olimpíadas no Rio de Janeiro, em 2016. Projetos em execução outros em fase inicial foram financiados pelo BID com impacto direto em cidades-sede do Mundial tais como: Fortaleza, Natal, Recife e Salvador ou em destinos turísticos próximos a estas cidades, com investimentos de mais de US\$ 400 milhões (op.cit.). Constatou-se que muitas obras não foram concluídas, e as denúncias juntam-se às demais políticas comprometidas no País.

Na fase nacional o Ministério de Turismo busca fortalecer a Política Nacional de Turismo e consolidar a gestão turística de modo democrático e sustentável, alinhando investimentos regionais, estaduais e municipais a um modelo de desenvolvimento turístico nacional, buscando geração de emprego e renda, em especial para a população dos núcleos receptores de turismo. Assim, nessa fase o programa atinge áreas em todos os Estados do Brasil, apoiando o financiamento de projetos turístico voltando-se para atenção à cinco focos: estratégia de produto turístico, estratégia de comercialização, fortalecimento institucional, infraestrutura e serviços básicos e gestão ambiental, com financiado pelo BID. Faz necessário, entretanto interesse político e uma básica organização gerencial para garantir a realização das propostas cumprindo as condições determinadas pelo programa.

Na busca de financiamentos os estados ampliam a definição dos polos de turismo. O Ceará acrescenta três polos de turismo aos já existentes no Estado: Litoral Leste, Maciço de Baturité e Serra da Ibiapaba. Pernambuco insere os polos da Costa dos Arrecifes, Agreste e Vale do São Francisco como áreas prioritárias. Sergipe insere os Polos da Costa dos Coqueirais e do Velho Chico, em referência ao Rio São Francisco<sup>1</sup>. Paraíba acrescenta o Polo Costa das Piscinas. E o Estado da Bahia amplia as ações para zona turística da Baía de Todos os Santos, sendo investidos US\$ 84,7 milhões no desenvolvimento dos segmentos turísticos: náutico e cultural para o Estado baiano.

<sup>1</sup> O nome Francisco no Nordeste e carinhosamente reduzido para Chico.

A terceira fase do programa, assim como as anteriores valorizam o litoral como importante produto turístico brasileiro, uma vez que o país dispõe de mais de 7.000 quilômetros de extensão. Embora as edições passadas do PRODETUR tenham incluído espaços não litorâneos, como Chapada Diamantina, na Bahia, Vale do Jequitinhonha em Minas Gerais, o município de Viçosa do Ceará no Ceará é incluído no polo Costa do Sol. A edição contemporânea do programa abrange número maior de espaços não exclusivamente litorâneos, havendo assim investimentos em outros geossistemas potencialmente turísticos. Áreas serranas, do agreste e do sertão nordestino são apontadas como polos turísticos e áreas valorizadas para receber investimentos e incentivos para o crescimento da atividade turística. Em propostas que mostram a expansão da atividade turística em territórios nordestinos para além de litorais, incluem-se atrativos que podem contribuir para geração de trabalho e renda nos diversos estados.

Na esfera municipal o PRODETUR atua nas capitais nordestinas de Salvador e Fortaleza. Há, no entanto, diferenças quanto aos agentes financiadores. O PRODETUR Nacional Salvador apresenta-se negociação com o BID, enquanto PRODETUR Nacional Fortaleza negocia com o Banco de Desenvolvimento da América Latina – CAF um banco de fomento atuando em Fortaleza desde maio de 2012 (MTUR, 2012). Para movimentar capital em território nacional, países, como o Brasil, movidos pelo desejo da entrada de divisas atendem às normas e condicionantes impostas pelos financiadores e empresas privadas investidoras na cadeia produtiva do turismo.

A importância dada ao turismo como atividade econômica dinamizado de desenvolvimento, no contexto regional, nacional e internacional, motiva o Estado brasileiro a investir na estruturação da atividade turística no País, sendo o PRODETUR a articulação política e promotora do turismo no Brasil, em especial no Nordeste. O turismo é de fato gerador de emprego e renda na região nordestina, contribui para entrada de divisas, para valorização de patrimônios históricos, culturais e naturais em muitos lugares, apesar de também provocar impactos socioambientais graves e irreversíveis. Sabe-se que com ou sem turismo a situação socioeconômica do País é problemática, e assim o turismo mesmo sendo acusado de ser atividade burguesa e de acumulação de capital tem sido atividade geradora de emprego no Nordeste e dinamizadora de transformações sociais e territoriais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Críticas atribuídas ao turismo têm surgido em relação ao estereótipo criado por impactos negativos que o turismo de massa e de megaempreendimentos acarretam aos lugares e residentes, como expropriações de terras de pescadores, desvalorização das culturas locais e degradação da natureza. No entanto, não se pode negar que a atividade turística oportuniza a inserção do Nordeste no mercado nacional e global e, portanto, oferece oportunidade de trabalho aos residentes. Assim, o turismo, enquanto atividade produtiva, responde aos anseios do capital global, sendo absorvido por diferentes lugares de maneiras específicas a cada realidade. Além de oferecer espaço a pequenos produtores que visam sobrevivência e não à acumulação.

O discurso político do desenvolvimento econômico a partir do aumento da oferta de emprego e da renda anima as políticas públicas. Essa conjuntura representa o eixo do turismo convencional que adota padrões de luxo, conforto e requinte para concentração de lucros, sendo este, prioridade nas formas de organização e produção dos territórios turísticos no Brasil e em especial na região Nordeste a partir do PRODETUR.

O PRODETUR representa importante passo para o turismo no Nordeste e no Brasil. Apesar de muitos destinos nordestinos apresentarem atrativos naturais de grande relevância para o turismo, e os residentes se mostrarem receptivos aos visitantes, isso não são condições suficientes para garantir o crescimento da atividade turística, há que se investir na capacitação para apresentar os serviços de forma profissionalizada.

O programa de turismo o Nordeste ao implantar melhorias infraestruturais, movimentação de divisas ajuda a promover o crescimento da Região gera aumento de postos de trabalho e amplia

oportunidades de emprego e investimentos, estimula a qualificação da força de trabalho que tem melhorado e se ampliado na região.

As infraestruturas básicas precárias na maioria dos destinos turísticos, inclusive nas capitais, serviços que serve de apoio ao turismo sendo deficiente, não havendo qualidade de vida dos residentes, segurança pública, e facilidade de acesso nos núcleos receptores o lugar se configura como empecilho ao desenvolvimento do turismo. A precarização da qualidade de vida urbanos nos estados nordestinos mostra que ainda há descaso nas políticas públicas que não minimizam os problemas sociais, não garantindo o atendimento às necessidades humanas como direito de todo cidadão.

## BIBLIOGRAFIA

- AB'SABER, Aziz Nacib. **Os domínios de natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.
- BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Turismo em Alta. In: **Artigos**. 01 nov 2011. Disponível em: < <http://www.iadb.org/pt/noticias/artigos/2011-11-01/prodetur-no-brasil,9505.html>> Acesso em: 20 nov 2014.
- BNB. Banco do Nordeste do Brasil. **PRODETUR**. Disponível em: < <http://www.bnb.gov.br/web/guest/prodetur>> Acesso em: 18 out 2014.
- \_\_\_\_\_. **Avaliação dos Aspectos Ambientais e Socioeconômicos do PRODETUR I**. Disponível em: < <http://www.iadb.org/regions/re1/br/br0323/br0204av.pdf>> Acesso em: 18 out 2014.
- BOULLÓN, Roberto C. **Planificación Del Espacio Turístico**. 3ª Ed. México: Trillas, 1997.
- CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Ática, 1999.
- CORIOLANO, Luzia Neide M. T. **Turismo, Territórios e Conflitos Imobiliários**. Fortaleza EDUECE, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Entrevista publicada no canal virtual youtube**. 2007. Disponível em: < <http://www.youtube.com/watch?v=ARpHYwQRxcw>> Acesso em: 20 dez 2009
- \_\_\_\_\_. **O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza**. São Paulo: Annablume, 2006.
- \_\_\_\_\_. O Desenvolvimento voltado às condições humanas e o turismo comunitário. In: CORIOLANO, Luzia Neide Menezes Teixeira e LIMA, Luiz Cruz (orgs). **Turismo comunitário e responsabilidade socioambiental**. Fortaleza: EDUECE, 2003. p. 26 – 44.
- COSTA, Rogério Haesbaert da. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- CRUZ, Rita de Cássia. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2000.
- DANTAS, Eustógio Wanderley Correia; et al. NORDESTE BRASILEIRO FRAGMENTADO: de uma região com bases naturais a uma de fundamentação econômica. In: SILVA, José Bozarcchiello da; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia; ZANELLA, Maria Elisa; MEIRELES, Antônio Jeovah de Andrade (orgs). **Litoral e sertão: natureza e sociedade no nordeste brasileiro**. Fortaleza: Expressão gráfica, 2006. p. 23-43.
- EMBRATUR, Instituto Brasileiro de Turismo. Brasil é o 6º no mundo em economia do Turismo. **Notícias**. 4 abr 2014. Disponível em < [http://www.embratur.gov.br/piembratur/opencms/salaImprensa/noticias/arquivos/Brasil\\_e\\_o\\_6\\_no\\_mundo\\_em\\_economia\\_do\\_Turismo.html](http://www.embratur.gov.br/piembratur/opencms/salaImprensa/noticias/arquivos/Brasil_e_o_6_no_mundo_em_economia_do_Turismo.html)> Acesso em: 21 jan2015.
- FONSECA, Maria Aparecida Pontes. **Espaço, Políticas de Turismo e Competitividade**. Natal: EDUFRN, 2005.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Disponível em < <http://censo2010.ibge.gov.br/>> Acesso em: 21 jan2015

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Território e História no Brasil**. 2ª Ed. São Paulo: Annablume, 2005.

MTUR. Ministério do Turismo. Prefeitura de Fortaleza e CAF assinam contrato do Prodetur. **Notícias**. Disponível em <[http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas\\_noticias/20120514-3.html](http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20120514-3.html)> Acesso em: 21 jan2015.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris, PUF, Que ais-je, 2000.

PALOMEQUE, F. Lopez.El turismo em El desarrollo local y regional. Aportaciones conceptuais. IN BENEDICTO, J. L.Luzón e SPINOLA, N. D. **Deserrollo Regional**. Barcelona, Xarxa, Tematica madamertica 2001.

RODRIGUES, Adyr Balasteri. Percalços do planejamento turístico: o PRODETUR-NE. In:\_\_\_\_\_. **Turismo e geografia**: reflexões teóricas e enfoques regionais. 3ed. São Paulo: Hucitec, 2001. p.147-162.

SILVA, Sylvio Bandeira de M.Geografia, Turismo e Crescimento a Exemplo do Estado da Bahia. In RODRIGUES, Adyr B. **Turismo e Geografia**. São Paulo Hucitec 2001. p. 122- 143.

YAZIGI, Eduardo. **Saudade do Futuro**: por uma teoria do planejamento territorial do turismo. São Paulo: Plêiade, 2009.

## INTRODUÇÃO

A luta pela terra é uma temática bastante discutida no meio acadêmico, no entanto além da luta pela conquista da terra, há também posteriormente a luta pela inclusão sócio econômica dos assentados. Fernandes (2000, p.50), ao tratar da formação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra no Brasil ressalta que: “Os lugares e os momentos formam a realidade. As pessoas fazem os momentos, transformam os lugares e constroem a realidade”. É nesse sentido de construção da realidade e transformação de lugares que vem se destacando a experiência de assentados da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) no Rio Grande do Sul (RS), que encontraram na produção do arroz ecológico uma forma de inclusão sócio econômica.

O Núcleo de Estudos Agrários da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (NEAG – UFRGS) vem acompanhando essa experiência desde o ano de 2010, podendo através de observações, análises de água e solo, entrevistas e reuniões com assentados e técnicos, identificar importantes transformações nesta região e na vida dos assentados envolvidos na produção do arroz ecológico.

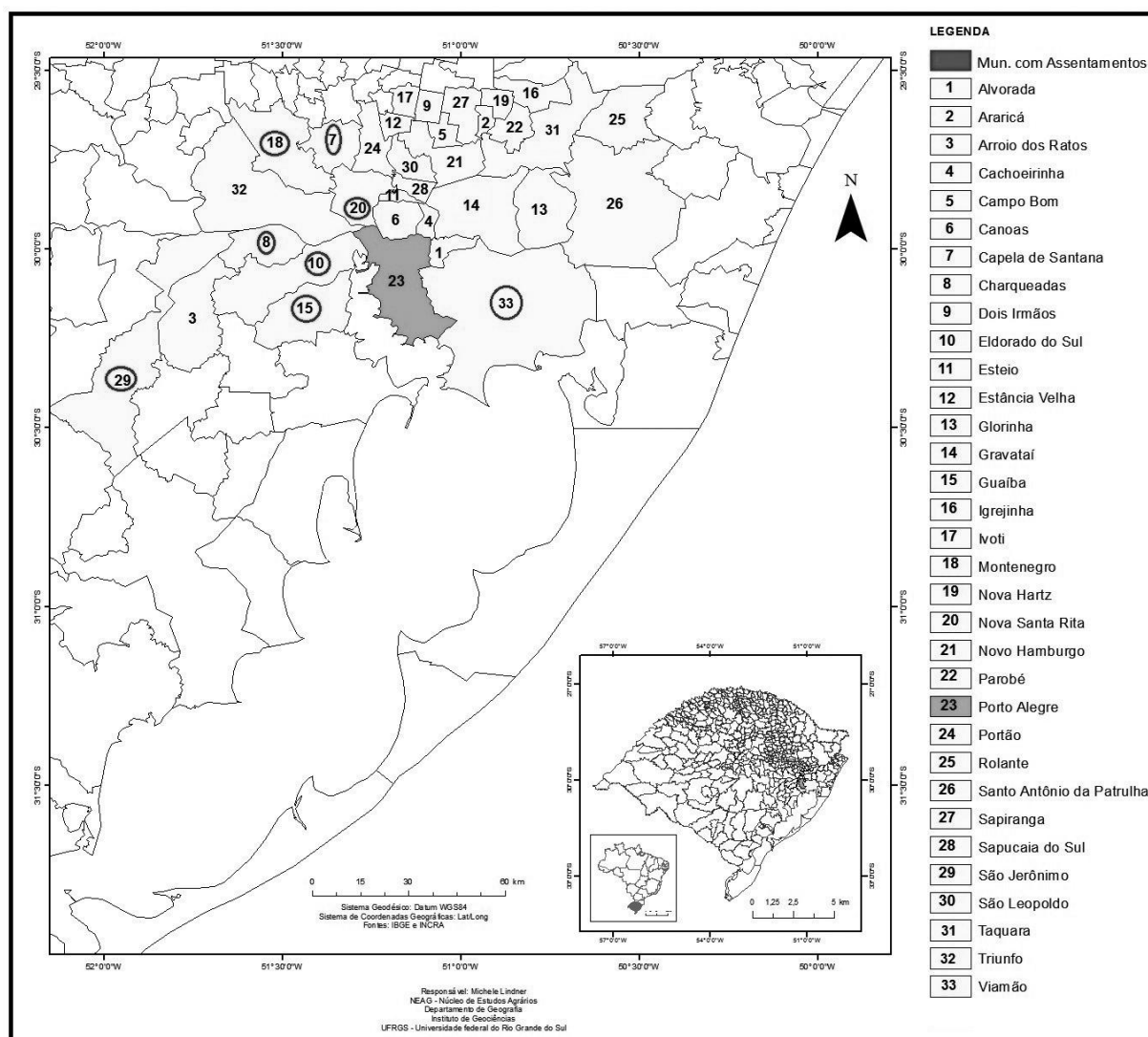
A RMPA, economicamente caracterizada pela predominância de atividades urbanas, apresenta um espaço rural amplo onde o destaque agrícola é para a produção de arroz. Esta produção tem participação importante na economia dos municípios além de ocupar uma área significativa de sua área rural. No entanto, os impactos ambientais decorrentes dessa atividade agrícola são em sua maioria avaliados como negativos e é justamente por essa razão que a produção de arroz ecológico dá uma nova dimensão a esses impactos. Nesse contexto, a produção do arroz ecológico trata-se de uma experiência inovadora tanto em termos tecnológicos quanto nas dimensões socioeconômica, cultural e ambiental. Em pouco mais de uma década, a área envolvida com a produção de arroz orgânico no estado do Rio Grande do Sul, passou de 07 hectares para 4.000 hectares, e o número de famílias envolvidas com a produção passou de uma dezena para 471 famílias.

As motivações que levaram essas famílias a aderirem à produção ecológica, levam em conta tanto motivações econômicas quanto sociais, pois ao aderirem a essa prática produtiva, as famílias agricultoras rompem não apenas com um padrão de produção agrícola dependente de insumos externos, mas constroem novas relações socioespaciais, engendrando significativas transformações territoriais e ambientais nos assentamentos. Portanto, é nesse sentido que este artigo busca demonstrar como ocorreram as mudanças na vida das famílias assentadas envolvidas na produção do arroz ecológico e as transformações territoriais geradas pela cadeia produtiva do arroz ecológico.

## A PRODUÇÃO DE ARROZ ECOLÓGICO NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) é formada por 33 municípios e registra a presença de assentamentos em oito de seus municípios, todos eles conquistados por famílias vinculadas ao Movimento Sem Terra (MST). Os assentamentos se localizam nos municípios de Capela de Santana, Charqueadas, Eldorado do Sul, Guaíba, Montenegro, Nova Santa Rita, São Jerônimo e Viamão (Mapa 1). A data de criação dos primeiros assentamentos corresponde a década de 1980, sendo que atualmente constituem um total de 17 assentamentos, com 1.172 famílias instaladas (INCRA, 2014).

Mapa 1 – Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre



A experiência com o arroz ecológico nessa região teve início em 1999, em caráter experimental quando foram cultivados 07 hectares de terra em dois assentamentos. De acordo com Medeiros et al (2013), as motivações que levaram essas famílias a aderirem a produção ecológica, levam em conta tanto motivações econômicas quanto sociais. No que tange a questão econômica, buscou-se produzir com menores custos em um mercado onde a concorrência fosse menos capitalizada do que no mercado de arroz convencional. Medeiros et al (2013, p.12), explica que:

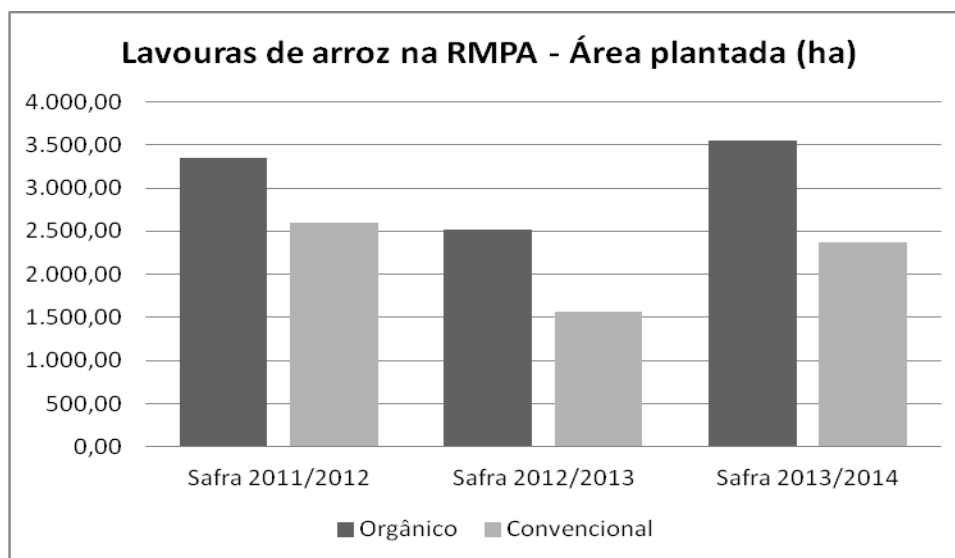
Isto porque, nos anos 2000, uma parcela significativa dessas famílias envolvidas com a produção do arroz convencional acumulava dívidas decorrentes dos altos custos de produção pelo uso de insumos externos, como agrotóxicos além dos baixos preços do arroz no mercado.

Assim, a evolução das lavouras de arroz ecológico e o número de famílias envolvidas na produção vem crescendo significativamente ao longo dos anos. Isso pode ser percebido ao analisarmos a quantidade de projetos de lavouras de arroz de assentamentos da RMPA entregues para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) nas três



ultimas safras referentes as safras 2011/2012 com 156 projetos, 2012/2013 com 164 projetos e 2013/2014 com 197 projetos. Contudo, é importante destacar que a quantidade de projetos apresentados ao INCRA não se refere ao número de famílias, visto que cada projeto pode englobar uma família ou um grupo com número variado de famílias.

A área plantada nessas três ultimas safras também reflete a expansão da lavoura de arroz orgânico como podemos observar no gráfico a seguir.



Embora a safra de 2012/2013 demonstre declínio na produção de arroz orgânico, percebemos que esse declínio também ocorre na área plantada com arroz convencional. Esse declínio pode ser explicado pelos altos estoques e dificuldades enfrentadas pelos produtores de maneira geral na safra anterior, o que teria gerado um desestímulo aos plantadores. Contudo, a safra 2013/2014 já demonstra novamente o crescimento da área plantada, que de acordo com informações dos produtores de arroz ecológico da RMPA na safra de 2014/2015 passa a ocupar cerca de 4.000 hectares plantados.

Assim, percebe-se que a produção vem crescendo a cada safra, conjuntamente com o aumento de famílias envolvidas, as quais em 2015 já somam 471 famílias. Essa expansão foi impulsionada pela criação do Grupo Gestor do Arroz Ecológico (GGAE) no ano de 2002, cuja meta além de reunir as famílias produtoras, foi promover a sistematização de dados, a troca de experiências entre os produtores, a negociação com instituições públicas e privadas, ampliando parcerias e buscando a ampliação do número de famílias assentadas envolvidas no cultivo ecológico do arroz irrigado (MENEGON et al, 2009).

A expansão da produção do arroz ecológico teve também o apoio do Estado, através do financiamento da construção de estruturas de armazenagem e beneficiamento, fundamentais para este crescimento da produção. Além disto, é importante destacar também que o fator geográfico teve bastante influencia na expansão, visto que os assentamentos produtores estão localizados próximos a capital do estado (MEDEIROS et al, 2013).

Esta proximidade reduz custos de transportes com os grandes centros consumidores bem como facilita a comunicação entre as famílias produtoras. Além disso, viabiliza uma maior articulação política e comercial com instituições de diferentes escalas governamentais pela facilidade das lideranças em participar de reuniões para se informar, negociar, participar de eventos onde divulgam e comercializam o produto (MEDEIROS et al, 2013, p. 13).

Assim, é importante chamar a atenção para que a produção ecológica tem um papel transformador na vida desses agricultores, os quais deixam de ser meros consumidores de pacotes tecnológicos disponíveis no mercado e se tornam responsáveis por gerar suas próprias formas de produzir e transformam sua relação com o meio ambiente.

## PRODUÇÃO ECOLÓGICA TRANSFORMAÇÕES SÓCIO ECONÔMICO E TERRITORIAIS

Conforme podemos perceber na seção anterior, a produção de arroz ecológico na RMPA vem crescendo a cada ano. Isso em grande parte é estimulado pela crescente orientação pela busca por alimentos saudáveis, que faz com que o espaço rural brasileiro, gradativamente venha sofrendo pequenas transformações territoriais. Essa nova orientação de consumo faz com que se multipliquem as experiências de produção devido à ampliação do mercado consumidor, além de trazer melhorias ambientais e na qualidade de vida das famílias de agricultores envolvidas na produção ecológica.

Assim, a produção de arroz ecológico nos assentamentos rurais na RMPA é um exemplo de experiência exitosa no que tange esses fatores. No entanto, é importante termos a clareza que se trata de uma experiência de transição agroecológica, visto que a forma de agricultura praticada nos assentamentos refere-se a uma agricultura orgânica que tem como base os princípios da agroecologia. Sobre essa questão Campos e Medeiros (2014, p. 54) explicam que apesar de as famílias assentadas autodenominarem o arroz que produzem de ecológico “utilizar este nome é uma decisão política do movimento que busca a agroecologia como uma meta, uma vez que suas lideranças tem ciência que a agroecologia não se limita à produção de alimentos sem agrotóxicos”.

Portanto, ao chamarmos a atenção para essa questão nos remetemos a Caporal e Costabeber (2002), os quais colocam que cada vez mais ha referencia a agroecologia como estilos de agricultura menos agressivas ao meio ambiente, que promovem a inclusão social e proporcionam melhores condições econômicas aos agricultores. No entanto, isso demonstra certa confusão de entendimento do termo Agroecologia, o qual se refere a “ciência que estabelece as bases para a construção de estilos de agricultura sustentável e de estratégias de desenvolvimento rural sustentável” (CAPORAL; COSTABEBER, 2002, p.71).

Segundo Altieri (2004, p.18):

A agroecologia fornece uma estrutura metodológica de trabalho para a compreensão mais profunda tanto da natureza dos agroecossistemas como dos princípios segundo os quais eles funcionam. Trata-se de uma nova abordagem que integra os princípios agronômicos, ecológicos e socioeconômicos à compreensão e avaliação do efeito das tecnologias sobre os sistemas agrícolas e a sociedade como um todo. Ela utiliza os agroecossistemas como unidade de estudo, ultrapassando a visão unidimensional – genética, agronomia, edafologia – incluindo dimensões ecológicas, sociais e culturais.

Dessa forma, a agroecologia não pode ser tida como um tipo de agricultura, um sistema de produção ou uma tecnologia agrícola, mas com o resultado da aplicação de seus princípios, “podemos alcançar estilos de agricultura de base ecológica e, assim, obter produtos de qualidade biológica superior” (CAPORAL; COSTABEBER, 2012).

A agricultura de base ecológica é um estilo de agricultura que segue princípios e conceitos da agroecologia, mesclando os saberes tradicionais com os conhecimentos científicos em busca de produções alternativas. Nesse contexto, Candiotto, Corrijo e Oliveira (2008), salientam que diferente das formas tradicionais de agricultura, a agricultura chamada

de alternativa teve seus métodos desenvolvidos a partir da constatação do impacto de técnicas e métodos convencionais.

Entre esses impactos gerados pela agricultura convencional, temos a degradação ambiental, a pobreza rural gerada pela concentração de terras destinadas a monoculturas, a mecanização da agricultura e consequente desemprego rural e o aumento dos minifúndios que se tornam muitas vezes espaços insuficientes para o sustento de famílias numerosas. Situações como a descrita, foram identificadas nas falas dos assentados produtores de arroz ecológico ao falarem sobre suas situações antes de serem assentados.

- *Família grande com pouca terra* (Assentado, 54 anos, Assentamento Santa Rita II – Nova Santa Rita/RS).
- *Desanimado com a pouca terra que tinha e também por causa da seca* (Assentado, 39 anos, Assentamento Filhos de Sepé – Viamão/RS).
- *O pai não tinha condições de comprar mais terra e eu não tinha dinheiro* (Assentado, 55 anos, Assentamento Filhos de Sepé/RS).
- *Trabalhava com os pais na agricultura. A propriedade era pequena e tinha oito irmãos* (Assentado 46 anos, Assentamento Integração Gaúcha – Eldorado do Sul/RS).

Assim, essas novas formas de agricultura sustentáveis vem buscando minimizar impactos como estes, visto que esses tipos de produção são sustentáveis em propriedades pequenas e demandam mão de obra durante o processo produtivo, além de respeitarem as condições locais e os saberes tradicionais. Essas relações com os saberes tradicionais também foram identificadas nas entrevistas realizadas com os produtores:

- *Trabalho com orgânico desde a agricultura de subsistência praticada pelos pais agricultores* (Assentado 50 anos, Assentamento Trinta de Maio – Charqueadas/RS).
- *Desde pequeno sempre trabalhei com insumos próprios* (Assentado 46 anos, Assentamento Jânio Guedes – São Jerônimo/RS).
- *Sempre trabalhei com adubo orgânico* (Assentado 68 anos, Assentamento Integração Gaúcha – Eldorado do Sul/RS).
- *Nunca trabalhei com veneno* (Assentado 55 anos, Assentamento Filhos de Sepé – Viamão/RS).
- *Sempre produzi mudas orgânicas* (Assentado 50 anos, Assentamento Integração Gaúcha – Eldorado do Sul/RS).

Dessa forma, todo o processo de transição rumo a agroecologia requer além de um esforço de pesquisa, a participação dos produtores, pois são eles que vão por em pratica as conquistas da ciência. Os produtores são os agentes do processo, são eles os sujeitos capazes de operar as mudanças e consequentemente transformar suas vidas e de suas famílias.

Essas transformações têm sido percebidas cada vez mais nos últimos anos em assentamentos rurais do MST. No entanto, Altieri (2012, p.18) chama a atenção para que não se trata de algo recente, segundo o autor, “a partir do final da década de 1990, os movimentos camponeses e rurais têm adotado a Agroecologia como bandeira de sua estratégia de desenvolvimento e soberania alimentar”.

Segundo Altieri (2012), a Via Campesina acredita que esta nas mãos dos pequenos produtores a proteção dos meios de vida, emprego, segurança alimentar e saúde das pessoas, por meio de mudanças no modelo agrícola industrial baseado nas grandes propriedades e no

comércio voltado para exportação. Dessa forma, o autor coloca que existem quatro razões para a Agroecologia ter um enfoque compatível com a agenda dos movimentos sociais:

- a. A Agroecologia é socialmente mobilizadora, já que sua difusão requer a intensa participação dos agricultores;
- b. Trata-se de uma abordagem culturalmente assimilável, já que se baseia nos conhecimentos tradicionais e promove um diálogo de saberes com métodos científicos modernos;
- c. Promove técnicas economicamente viáveis, com ênfase no uso do conhecimento indígena, da biodiversidade agrícola e dos recursos locais, evitando assim a dependência de insumos externos;
- d. A Agroecologia é ecológica *per se*, uma vez que evita modificar os sistemas de produção existentes, promovendo a diversidade, as sinergias, otimizando o desempenho e a eficiência do sistema produtivo (ALTIERI, 2012, p. 18-19).

Portanto, percebemos que a agroecologia apresenta-se como um conceito de grande relevância em nossa pesquisa, visto que, a produção de arroz realizada nos assentamentos estudados tem como base seus princípios. A implantação da agricultura de base ecológica implica em uma série de transformações, sobretudo nas relações sociais de produção, uma vez que exige uma participação ativa do agricultor e uma radical mudança na relação deste com o ambiente rumo a uma produção sustentável.

Caporal e Costabeber (2002), ao apresentarem as seis dimensões da sustentabilidade, colocam as dimensões ecológica, econômica e social na base. De acordo com os autores, ao lado da dimensão ecológica, a dimensão social representa um dos pilares básicos da sustentabilidade, visto que a preservação ambiental e a conservação dos recursos naturais só passam a ter relevância quando usufruído pelos diversos segmentos da sociedade. Essa dimensão também inclui a busca de melhores níveis de qualidade de vida através da produção e consumo de alimentos com qualidade biológica superior. A importância dessas dimensões é percebida pelos produtores de arroz ecológico, conforme podemos visualizar na tabela que apresenta algumas percepções dos assentados sobre a produção de arroz orgânico.

PERCEPÇÕES DOS ASSENTADOS SOBRE A PRODUÇÃO DE ARROZ ORGÂNICO	
Arroz Orgânico	Impactos da produção
-“O orgânico preserva o ambiente”	-“Diminui a dependência do sistema convencional”
- “A diversidade de espécies é maior na área de arroz orgânico”	- “Impacto mais abrangente, não só local”
- “Tranquilidade no trabalho sem agrotóxicos”	- “Bom retorno financeiro aos agricultores”
	- “Passou a ser uma opção de vida e não apenas de produção”
	- “Melhorou muito e o estresse diminuiu”
	- “Melhorou a minha saúde e de quem consome nossos produtos”

Interligada as dimensões ecológica e social, a dimensão econômica também está refletida nas percepções dos assentados, quando citam o bom retorno financeiro como um dos impactos da produção. Cabe aqui destacar que este bom retorno financeiro não está somente na conquista dos mercados locais e regionais, mas também tem a ver com uma parte da produção do assentamento para o consumo de subsistência das famílias produtoras, as quais têm benefícios diretos na saúde familiar ao produzir e consumir produtos sem agrotóxicos provindos de suas propriedades.

Analisando ainda os pilares da sustentabilidade, encontramos no centro as dimensões, cultural e política. No que tange a dimensão cultural, Caporal e Costabeber (2002) explicam que é necessário que as intervenções sejam respeitadas com a cultura local. “Os saberes, os conhecimentos e os valores locais das populações rurais precisam ser analisados,

compreendidos e utilizados como ponto de partida nos processos de desenvolvimento rural” (CAPORAL; COSTABEBER, 2002, p.78). Assim, percebe-se que muitos desses saberes e conhecimentos foram resgatados de experiências anteriores, no caso pesquisado trazidas de antigos territórios, as quais somadas a novas questões e necessidades se moldam ao contexto da realidade atual.

*- Passou a ser uma opção de vida e não apenas um modo de produção (Assentado 46 anos, Assentamento Integração Gaúcha – Eldorado do Sul/RS).*

Já a dimensão política tem a ver com os processos participativos que se desenvolvem na produção agrícola, ou seja, se refere “aos métodos e estratégias participativas capazes de assegurar o resgate da auto-estima e o pleno exercício da cidadania” (CAPORAL; COSTABEBER, 2002, p.79). Portanto, essa dimensão diz respeito a capacidade de organização dos grupos em prol da sustentabilidade, o que no caso pesquisado representou uma característica de importância fundamental, visto que foi através da organização do grupo que se deu impulso e tornou viável a produção e comercialização do arroz ecológico na RMPA.

*- Várias famílias adotaram o mesmo sistema de produção e uma unidade de produção e comercialização no assentamento foi instalada (Assentado 54 anos, Assentamento Santa Rita II – Nova Santa Rita/RS).*

*- Sempre quis produzir coletivo e orgânico dentro do assentamento. Melhorou minha participação e o próprio conhecimento. [...] Participação no grupo de gestão e certificação facilitou o conhecimento da cadeia produtiva do arroz (Assentado 38 anos, Assentamento Filhos de Sepé – Viamão/RS).*

No topo dos pilares da sustentabilidade está a dimensão ética, que representa o comprometimento com a sustentabilidade, a qual inclui responsabilidades individuais e coletivas, ou seja, “quando se aborda o tema da sustentabilidade, a dimensão ética se apresenta numa elevada hierarquia, uma vez que de sua consideração podemos afetar os objetivos e resultados esperados nas dimensões de primeiro e segundo nível” (CAPORAL; COSTABEBER, 2002, p.80).

Portanto, é preciso ter claro que a busca por formas de agricultura sustentáveis requerem comprometimento e requerem constantes transformações em atitudes, concepções e valores. Os produtores de arroz ecológico da RMPA, que em um primeiro momento fizeram a opção por uma produção com base ecológica, motivados por situações difíceis que vinham enfrentando com a produção convencional, passaram a incorporar em seu discurso os princípios de uma agricultura sustentável. Dessa forma, percebemos que a experiência que começou em caráter experimental foi capaz de gerar importantes transformações sócio econômicas na vida dos produtores envolvidos, transformando também de forma significativa o território ocupado por essa produção, que passou neste ano de 2015 ser referência nacional na produção de arroz orgânico.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos anos que o Núcleo de Estudos Agrários da UFRGS vem acompanhando a experiência da produção de arroz ecológico nos assentamentos da RMPA foi possível perceber diversas transformações sócio econômicas e territoriais nesses locais. Essas transformações refletidas na notável melhoria da qualidade de vida dos produtores é também materializada no território através das estruturas de produção, armazenagem e comercialização conquistadas ao por esses produtores.

A conquista de mercados e a visibilidade da experiência, além do respeito da população, demonstram partes da conquista de um processo que ainda não está finalizado e precisa ser constantemente recriado para seguir rumo à sustentabilidade. Também é importante termos claro que apesar dos produtores se organizarem em grupos, nem todas as famílias tem o mesmo engajamento com o processo, visto que algumas delas aderiram à produção agrícola ecológica, impulsionadas pelo preço diferenciado que este produto tem e pela garantia de mercado, o que torna a base frágil. Nessa perspectiva, o Estado tem papel fundamental na garantia da demanda e preço melhor dos produtos orgânicos, o que pode demonstrar certa vulnerabilidade, uma vez que trocas de governo podem trazer prejuízos a essa cadeia produtiva.

Apesar disso, é necessário ressaltar que os impactos da produção do arroz ecológico na RMPA são positivos, uma vez que essa experiência pode potencializar o desenvolvimento local e regional gerando significativas transformações territoriais, reduzindo os impactos ambientais e gerando emprego e renda para diversos produtores rurais.

Por fim, é importante chamar a atenção também para que essa experiência transforma a forma de produção do arroz, mostrando que é possível ter uma grande produtividade sem o uso de agrotóxicos e ao reunir produtores assentados em pequenas propriedades (entre 12 e 40 ha), desmistifica a tese de que a produção de arroz só é viável em médias e grandes propriedades. Portanto, trata-se de uma experiência inovadora, isso porque ao participarem do processo produtivo as famílias agricultoras rompem não apenas com um padrão de produção agrícola convencional, mas constroem novas alternativas de inclusão sócio econômicas para produtores que não conseguiriam adaptar-se ao mercado de produção convencional e desta forma seriam possivelmente excluídos do processo produtivo.

## REFERÊNCIAS

- ALTIERI, Miguel. **Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. 4 ed. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável**. 3.ed. ver. Ampl. – São Paulo, Rio de Janeiro: Expressão Popular, AS-PTA, 2012.
- CAMPOS, Christiane Senhorinha Soares; MEDEIROS, Rosa Maria Vieira. Avanços e contradições da produção orgânica nos assentamentos – o caso do arroz na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: MEDEIROS, Rosa Maria Vieira; LINDNER, Michele. **Assentamentos rurais, território, produção: novas alternativas no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: NEAG/UFRGS, Evangraf, 2014.
- CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessôa; CARRIJO, Beatriz Rodrigues; OLIVEIRA, Jackson Alano de. A agroecologia e as agroflorestas no contexto de uma agricultura sustentável. In: ALVES, Adilson Francelinoi; CARRIJO, Beatriz Rodrigues; CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessôa (Orgs). **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 213-232.
- CAPORAL, Francisco Roberto; COSTABEBER, José Antônio. **Análise Multidimensional da Sustentabilidade: Uma proposta metodológica a partir da Agroecologia**. Revista Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável – v. 3 n. 3, Porto Alegre, jul/set de 2002.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. **A formação do MST no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- INCRA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Projetos de Reforma Agrária Conforme Fases de Implementação**. 2014. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria/relacao\\_de\\_projetos\\_de\\_reforma\\_agraria.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria/relacao_de_projetos_de_reforma_agraria.pdf)>.

MEDEIROS, Rosa Maria Vieira; et al. **Cadeia produtiva do arroz ecológico nos assentamento da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS** – Análise territorial e ambiental. Relatório de atividades de pesquisa. Porto Alegre: NEAG, 2013.

MENEGON, Leandro, FAGUNDES, Leandro, RIBEIRO, Orestes e CADORE, Edson. **Produção de arroz agroecológico em assentamentos de reforma agrária no entorno de Porto Alegre** – Revista Brasileira de Agroecologia, Nov/2009, v. 4, n. 2.