



Universidade de Brasília – UnB

Instituto de Ciências Sociais – ICS

Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC

Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas

Juliana Soares Mendes

**Políticas e práticas de informação em processos de desenvolvimento no
Brasil: o caso do Programa de Desenvolvimento do Turismo -
PRODETUR no Ceará e em Pernambuco**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, especialista em estudos comparados sobre as Américas, pela Universidade de Brasília – UnB.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Flávia Lessa de Barros

Brasília, DF

Junho de 2012



Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Sociais – ICS
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC
Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas

Juliana Soares Mendes

**Políticas e práticas de informação em processos de desenvolvimento no
Brasil: o caso do Programa de Desenvolvimento do Turismo -
PRODETUR no Ceará e em Pernambuco**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, especialista em estudos comparados sobre as Américas, pela Universidade de Brasília – UnB.

Banca examinadora

Orientadora: _____

Prof^a. Dr^a. Flávia Lessa de Barros

Membro: _____

Prof^a. Dr^a. Lilia Gonçalves Magalhães Tavolaro – Membro interno do CEPPAC

Membro: _____

Prof^a. Dr^a. Maria Francisca Pinheiro Coelho – Membro externo ao CEPPAC

Suplente: Prof. Dr. Gustavo Lins Ribeiro – CEPPAC

Brasília, DF
Junho de 2012

Agradecimentos

Sou grata a todos que me receberam durante o trabalho de campo — concedendo entrevistas, fornecendo documentos e indicando contatos no âmbito do PRODETUR. Em especial, agradeço a colaboração de Manuelita Falcão Brito, que prontamente me sugeriu nomes de entrevistados e facilitou o acesso a funcionários do Banco do Nordeste.

A presente dissertação não teria sido possível sem o contato com as seguintes pessoas, cuja contribuição reconheço neste espaço: Ana Maria Godoy, Ângela Moura Tribuzi, Bruno Gabai, Christopher Sellars, Claudia Regina de Farias Rodrigues, Cláudio Vasques, Conceição Malveira Diógenes de Holanda, Daniel Berinson, Daniele Guilherme Carneiro, Edmundo de Sousa Ferreira, Elenice Ferreira da Silva, Euclides Cavalcante Correia Filho, Fábio Lúcio de Almeida Cardoso, Flávio Sampaio, Francis Rômulo dos Santos Costa, Francisco José Leite de Barros, Isaac Coimbra Pinheiro, Jaime Mano, Jefferson Souza da Silva, Josael Jario Santos Lima, José Oliveira de Lima Filho, Josenira Pedrosa, Joseph Christofer Milewski, Juscelino da Cunha Alexandre, Lucas Severino dos Santos, Luzia Neide Coriolano, Lydia Maria Portela Fernandes, Márcia Maria da Fonte Souto, Margarete Alves, Maria Aparecida de Souza Queiróz, Maria Clézia Pinto de Santana, Maria José Cavalcante Xaviel, Maria Lady Paz Sales Carmo, Mariza Ataíde Jordão, Marta Rejane de Lima, Petrônio Omar Querino Tavares, Romênia Pricia Oliveira Monte Coelho, Sebastiana Maria de Moraes, Silvia Maria Cordeiro, Suzana Dieckmann, Suzineide Gomes e Vicente Moles.

Agradeço também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pela bolsa que viabilizou minha dedicação ao curso de mestrado, e ao Decanato de Pesquisa e Pós-graduação – DPP da UnB, pelo financiamento de parte dos custos do trabalho de campo.

Aos professores, amigos, namorado e familiares que me apoiaram durante o mestrado e o processo de pesquisa e dissertação, muito obrigada.

Resumo

Minha dissertação procura compreender se as políticas e práticas de informação nas operações do Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) — que recebe assistência técnica e financeira do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) — nos estados do Ceará e Pernambuco tornam o Banco permeável a demandas por parte da sociedade civil sobre suas políticas e projetos; e se essa dinâmica viabiliza a democratização da gestão desses processos de desenvolvimento. O PRODETUR foi pensado na década de 1990 por governadores de estados nordestinos que pretendiam trazer o desenvolvimento para a região explorando o turismo, visto como o diferencial do Nordeste. O turismo é uma indústria de grande valor econômico, cuja receita atualmente representa 5% do PIB mundial. Porém, o setor também gera impactos econômicos, sociais e ambientais negativos.

Os objetivos do PRODETUR são a melhoria da qualidade de vida da população, com a oferta de serviços públicos, e a atração de capital privado para investimento no setor do turismo a partir de projetos de provimento de infraestrutura. O recorte da pesquisa se refere às operações nos estados do Ceará e de Pernambuco, no Brasil, desde o PRODETUR Nordeste I (aprovado em 1994) e Nordeste II (aprovado em 2002), até o PRODETUR Nacional Ceará (aprovado em 2010) e Pernambuco (aprovado em 2010).

A análise do acesso à informação no programa se insere no contexto de criação de políticas de informação por Bancos Multilaterais de Desenvolvimento na década de 1990, uma vez que a pressão de grupos organizados da sociedade civil demandou reformas político-institucionais tanto para melhorar a *accountability* interna e institucional, como também a externa e pública desses Bancos. Neste contexto, a primeira versão da política de informação do BID, a “Política Operacional 102 – Abertura de Informação”, foi criada em 1994 e efetivada em 1995. O documento foi revisado posteriormente em 1998 e 2001.

Com base em entrevistas e documentos coletados durante o trabalho de campo, considero que houve um aprendizado que permitiu a criação de instâncias de acesso à informação e participação no transcorrer das etapas do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco. Os mecanismos instituídos (conselhos de turismo, audiências públicas etc.) resultaram de pressões de grupos organizados da sociedade civil. A existência dos mecanismos, entretanto, não é suficiente para garantir o acesso à informação, uma vez que frequentemente as etapas das instâncias orientadas para a *accountability* pública do programa são cumpridas sem o interesse político por instalar uma metodologia efetivamente participativa e com a preocupação de formalização dos processos para a liberação rápida dos recursos. Outras restrições identificadas ao acesso à informação se referem à cultura política e participativa nos municípios e estados participantes dos polos turísticos; como também ao receio de fornecer informações aos cidadãos, fomentando uma tradição de sigilo.

Palavras-chave: política de informação; *accountability* pública; participação social; processos de desenvolvimento; democracia.

Abstract

My research aims at understanding whether information policies and practices in the Tourism Development Program (PRODETUR) — which receives technical and financial assistance from the Inter-American Development Bank (IADB) — in the Brazilian states of Ceará and Pernambuco allow the Bank to become more permeable to civil society demands on policies and projects change; and whether these dynamics democratize development processes. PRODETUR was conceived in the 1990s by governors of northeastern states. They intended to bring development to the region through tourism, which has been seen as a differential activity for the Brazilian Northeast. Tourism is a large industry with great economic value, whose revenue currently represents 5% of the world GDP. However, the sector also produces negative impacts in the economy, social relations and the environment.

The goals of PRODETUR are to improve life quality by increasing public services and to attract private capital with infrastructure projects. The research focuses on PRODETUR projects in Ceará and Pernambuco, Brazilian states, from PRODETUR Northeast I (approved in 1994) and Northeast II (approved in 2002), to National PRODETUR Ceará (approved in 2010) and Pernambuco (approved in 2010).

My analysis of the access to information in the program falls within the context of information disclosure policy-making by Multilateral Development Banks in the 1990s, triggered by civil society organized groups that demanded political and institutional reforms to improve these Banks internal and institutional accountability, as well as the external and public ones. The first version of BID information policy is the “OP-102: Disclosure of Information”, which was created in 1994 and made effective in 1995. This policy was reviewed in 1998 and 2001.

Based on interviews and documents collected during the fieldwork, I believe that there was a learning process that allowed the creation of participatory structures to allow the access to information over the course of PRODETUR phases in Ceará and Pernambuco. The institutionalization of these mechanisms, such as tourism councils and public hearings, was a result of civil society organized groups pressure. However, the existence of the mechanisms was not enough to ensure access to information, since the steps of the processes created for public accountability were often taken with the concern to formalize the procedures for fast release of resources and without the political willingness to install a participatory methodology. Other restrictions identified as hampers of information access are the culture and behavior towards participation and political actions in the cities and states of the tourist poles, and also the fear to provide information to citizens, which fosters a tradition of confidentiality.

Key-words: information policy; public accountability; social participation; development processes; democracy.

Figuras

Ilustração 1: Leis de liberdade de informação no mundo em 2010	055
Ilustração 2: Leis de liberdade de informação na América Latina	056
Ilustração 3: Mapa do Polo Costa do Sol Poente no Ceará (PRODETUR NE I e II)	080
Ilustração 4: Mapa do Polo Costa do Sol Poente (PRODETUR NE I e II), Polo Chapada da Ibiapaba, Polo Litoral Leste e Polo Maciço de Baturité (PRODETUR Nacional Ceará)	081
Ilustração 5: Mapa do Polo Costa dos Arrecifes em Pernambuco (PRODETUR NE II)	082
Ilustração 6: Mapa do Polo Costa dos Arrecifes, Polo Vale do São Francisco e Polo Agreste em Pernambuco (PRODETUR Nacional Pernambuco)	083
Ilustração 7: Imagens de Vila Velha – Itamaracá, PE	108
Ilustração 8: Convite da Secretaria de Patrimônio de Cultura de Olinda para a inauguração das obras do projeto de requalificação do Alto da Sé	116
Ilustração 9: Quadros da matéria do Jornal Nacional sobre as obras inauguradas e o elevador panorâmico do Alto da Sé - Olinda	116
Ilustração 10: Fotografias de registro da área beneficiada/impactada pelo projeto de requalificação da praça do Alto da Sé, Olinda - PE	117
Ilustração 11: Panfleto de mobilização dos moradores da Rua Bispo Coutinho no Alto da Sé - Olinda	122
Ilustração 12: Praia dos Carneiros - Tamandaré/PE	127
Ilustração 13: Trajeto do Complexo Viário de Tamandaré/PE	129
Ilustração 14: Mapa inicial do Polo Ceara Costa do Sol e sua área de ação prioritária para o PRODETUR NE I	137
Ilustração 15: Mapa da via estruturante CE-085	138
Ilustração 16: Mapa da área prioritária de ação do PRODETUR NE II no Polo Ceará Costa do Sol	139
Ilustração 17: Relação entre a área de planejamento do PRODETUR no Ceará e as Regiões Turísticas	141
Ilustração 18: Mapa do projeto de duplicação da CE 040, PRODETUR Nacional Ceará	143
Ilustração 19: Museu Sacro São José do Ribamar	144
Ilustração 20: Projetos do PRODETUR NE I e II em Fortaleza, CE	145
Ilustração 21: APA do Estuário do Rio Curu	149
Ilustração 22: Elementos integrantes do projeto da Orla Marítima de Paracuru - CE	150
Ilustração 23: Fotografia da realização de perícia na Rodoviária de Paracuru a partir do acionamento do Ministério Público Federal	154
Ilustração 24: Edifício do Grêmio Recreativo Preto Velho, lugar de reuniões entre a prefeitura de Olinda e os moradores do Alto da Sé	171
Ilustração 25: Etapas e componentes do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano	181

Ilustração 26: Fotografias de registro da audiência pública de Catuama, no município de Goiana - PE	196
Ilustração 27: Extrato da conta do PRODETUR da Prefeitura Municipal de Paracuru, CE e cheques nominais à Prefeitura	302
Gráfico 1: Levantamento de teses e dissertações com termos referentes ao acesso à informação	306
Gráfico 2: Levantamento de teses e dissertações com termos referentes às instituições internacionais e à governança global	306

Quadros

Quadro 1: Principais características das propostas de empréstimo do PRODETUR NE I e II e PRODETUR Nacional Ceará e Pernambuco	070
Quadro 2: Comparação dos dados disponíveis sobre as obras de saneamento básico do PRODETUR NE I no Ceará em três documentos diferentes	097
Quadro 3: Obras concluídas ou em andamento do PRODETUR NE nos municípios mencionados durante o trabalho de campo no Ceará e em Pernambuco	103
Quadro 4: Pontos positivos e negativos de Olinda, sistematizados a partir da análise SWOT	118
Quadro 5: Regulamento e orientações para o funcionamento das instâncias participativas do PRODETUR NE II	174
Quadro 6: Orientações para o funcionamento das instâncias participativas do PRODETUR Nacional CE e PE	179
Quadro 7: Composição dos conselhos dos polos turísticos do Ceará e de Pernambuco: composição de acordo com quantidade de representantes por setor	190
Quadro 8: Cronologia da aprovação das leis de acesso a informações na América Latina	307
Quadro 9: Leis brasileiras sobre o acesso a informações	308
Quadro 10: Declarações e marcos internacionais sobre o acesso a informações	312
Quadro 11: Políticas e práticas de abertura de informação de seis bancos multilaterais de desenvolvimento	314
Quadro 12: Banco Mundial - Política de abertura de informação e principais documentos	316
Quadro 13: Banco Interamericano de Desenvolvimento - Política de abertura de informação e principais documentos	318
Quadro 14: Principais documentos oficiais do PRODETUR disponíveis nos portais do BID e do BNB na internet	319
Quadro 15: Entrevistados no Ceará, em Pernambuco e no Distrito Federal	321
Quadro 16: Ações do PRODETUR planejadas para os municípios do trabalho de campo	324

Tabelas

Tabela 1: Síntese do PRODETUR NE I/ NE II/ Nacional CE/PE	014
Tabela 2: Perfis dos entrevistados durante o trabalho de campo	035
Tabela 3: Valores investidos no Ceará por meio do PRODETUR NE I/ II e Nacional Ceará	081
Tabela 4: Valores investidos em Pernambuco por meio do PRODETUR NE I/ II e Nacional Pernambuco	083
Tabela 5: Síntese das obras de saneamento básico do PRODETUR NE I no Ceará	096
Tabela 6: Alteração no valor dos investimentos para a requalificação do Alto da Sé pelas quantias identificadas nos veículos de comunicação	120
Tabela 7: Diferenças da informação pública sobre os gastos com o Complexo Viário de Tamandaré-PE	135
Tabela 8: Localização dos principais municípios turísticos do litoral segundo o fluxo turístico entre os anos de 1997 e 2000	139
Tabela 9: Quantificação das intervenções dos conselheiros de acordo com o setor que representam – Conselho de Turismo do Polo Ceará Costa do Sol	233
Tabela 10: Quantificação das intervenções dos conselheiros de acordo com o setor que representam – Conselho de Turismo do Polo Costa dos Arrecifes-PE	234
Tabela 11: Valores estipulados para o plano e para a revitalização de Vila Velha em Itamaracá – PE nos documentos oficiais	327

Siglas

ABAV – Associação Brasileira de Agências de Viagem
ABEOC – Associação Brasileira de Empresas de Eventos
ABIH – Associação Brasileira da Indústria de Hotéis
ABRAJET – Associação Brasileira dos Jornalistas e Escritores de Turismo
ABRASEL – Associação Brasileira de Bares e Restaurantes
AHITA – Associação de Hoteleiros da Ilha de Itamaracá
AHPREST – Associação dos Hotéis, Pousadas, Restaurantes e Similares de Tamandaré
AID – Associação Internacional de Desenvolvimento (Grupo BM)
AFD – Agência Francesa de Desenvolvimento
AGIM – Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais (Grupo BM)
AMHT – Associação dos Meios de Hospedagem e Turismo
ANPEC – Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia
APA – Área de Proteção Ambiental
APP – Área de Preservação Permanente
ASTUR – Associação dos Secretários Municipais de Turismo
BAD – Banco de Asiático de Desenvolvimento
BAfD – Banco Africano de Desenvolvimento
BEI – Banco Europeu de Investimento
BERD – Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Grupo BM)
BM – Banco Mundial (BIRD/AID)
BMD – Bancos Multilaterais de Desenvolvimento
BNB – Banco do Nordeste
CAF – Corporação Andina de Fomento
CAGECE – Companhia de Água e Esgoto do Ceará
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior
CEF – Caixa Econômica Federal
CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Nações Unidas)
CERCAP – Centro Brasileiro de Reciclagem e Capacitação Profissional
CETUR/CONTUR – Conselho Estadual de Turismo
CGU – Controladoria-Geral da União
CIADI – Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (Grupo BM)
CII – Corporação Interamericana de Investimentos (Grupo BID)
CFI – Corporação Financeira Internacional (Grupo BM)
COEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente
COMDEMA – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
COMPESA – Companhia Pernambucana de Saneamento
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONPAM – Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente
CPRH – Agência Pernambucana de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
CPTA – Centro de Promoção Turística e Ambiental
CT – Centro Turístico
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DER – Departamento de Estradas e Rodagem
ECO-92 – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
EMCETUR – Empresa Cearense de Turismo

EMPETUR – Empresa Pernambucana de Turismo
ETA – Estação de Tratamento de Esgoto
ETENE – Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste
FECOMÉRCIO – Federação do Comércio do Estado do Ceará
FIEC – Federação das Indústrias do Estado do Ceará
FIR – Faculdade Integrada de Recife
GRAU – Grupo de Arquitetura e Urbanismo
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
JBIC – Banco Japonês para Cooperação Internacional
JICA – Agência de Cooperação Japonesa
K-EXIM – Banco de Exportação e Importação da Coreia
MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens
MIGA – Agência Multilateral de Garantia dos Investimentos (Grupo BM)
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MP – Ministério Público
MPF – Ministério Público Federal
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MTUR – Ministério do Turismo
OEA – Organização dos Estados Americanos
OMT – Organização Mundial de Turismo das Nações Unidas
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Política Operacional, por sua sigla em inglês
PAIC – Programa de Apoio a Iniciativas Comunitárias do PLANAFORO
PDITS – Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PGE – Procuradoria Geral do Estado
PL – Projeto de Lei
PLANAFORO – Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia, financiado pelo BM
PNT – Plano Nacional de Turismo
PRODETUR – Programa de Desenvolvimento do Turismo
PRODETURIS – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Litoral Cearense
PIB – Produto Interno Bruto
RT – Região Turística
SEAIN – Secretaria de Assuntos Internacionais
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEMACE – Superintendência Estadual do Meio Ambiente
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SESC – Serviço Social do Comércio
SETUR – Secretaria de Turismo
SINDETUR – Sindicato das Empresas de Turismo do Estado de Pernambuco
SINGTUR – Sindicato dos Guias de Turismo
SPU – Superintendência do Patrimônio da União
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SWOT – Análise das Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças, por sua sigla em inglês
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta
UCP – Unidade de Coordenação do Programa

UECE – Universidade Estadual do Ceará
UEE – Unidade de Execução do Estado
UFC – Universidade Federal do Ceará
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco
UGP – Unidade de Gerenciamento do Programa
UH – Unidade Habitacional
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICAP – Universidade Católica de Pernambuco
UNIFOR – Universidade de Fortaleza

Sumário

Introdução	011
i) Temática geral, problema e objeto de pesquisa e análise	011
ii) Pressupostos teóricos	016
iii) Perspectiva de análise interdisciplinar, qualitativa e macro-micro	023
iv) Seleção do caso	025
v) Questões norteadoras e questões complementares	028
vi) Indicadores	029
vii) A realização do trabalho de campo no Ceará, em Pernambuco e no Distrito Federal. Seleção e perfil dos entrevistados, roteiro das entrevistas, coleta de documentos, observação, limitações e dificuldades encontradas	033
viii) Síntese da apresentação dos capítulos	039
Capítulo 1. Marcos teóricos interpretativos e analíticos e contextualização histórica	041
1.1. Informação, <i>accountability</i> pública, democracia e desenvolvimento em cenários de globalização	041
1.2. Institucionalização das políticas de informação entre governos, organismos internacionais e bancos multilaterais de desenvolvimento	054
Capítulo 2. O Programa de Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR	063
2.1. História e descrição do PRODETUR Nordeste I e II e PRODETUR Nacional Ceará e Pernambuco	066
2.2. Projetos do PRODETUR priorizados na pesquisa: Polo Ceará Costa do Sol - CE e Polo Costa dos Arrecifes - PE	079
2.3. Mecanismos de participação, acesso à informação e <i>accountability</i> no PRODETUR	084
2.4. Análises e críticas do BID, do BNB, de acadêmicos e de grupos da sociedade civil sobre o PRODETUR	087
2.4.1. Modelo de desenvolvimento socioeconômico do PRODETUR	087
2.4.2. Impactos sociais e ambientais do PRODETUR	089
2.5. Lições aprendidas e orientações para o acesso à informação, transparência e mitigação de possíveis danos decorrentes do PRODETUR	093
2.6. Avaliações do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco	095
Capítulo 3. Os projetos do PRODETUR integrantes da pesquisa de campo no Ceará e em Pernambuco	101
3.1. Os projetos do PRODETUR em Pernambuco	106
3.1.1. Vila Velha, Itamaracá	107
3.1.2. Alto da Sé, Olinda	115
3.1.3. Tamandaré	126

3.2. Os projetos do PRODETUR no Ceará	136
3.2.1. Aquiraz	137
3.2.2. Paracuru	146
Capítulo 4. Processos e dinâmicas de informação no PRODETUR no Ceará e em Pernambuco	156
4.1. A mobilização de grupos da sociedade civil e a instituição de canais de comunicação e informação e mecanismos de <i>accountability</i> no PRODETUR	157
4.2. Dinâmicas de composição dos canais de informação e dos mecanismos de <i>accountability</i> pública do PRODETUR	173
4.3. O interesse político, as metodologias participativas dos espaços de acesso à informação do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco e a prerrogativa do interesse público	193
4.4. Mecanismos de <i>accountability</i> pública como obrigações contratuais do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco e a inter-relação entre a análise técnica do programa e as demandas da sociedade civil	207
4.5. Mecanismos de <i>accountability</i> pública em prática no PRODETUR: momentos em que a sociedade civil acionou o BID em face a projetos problemáticos	218
4.6. As influências da cultura de participação brasileira a partir do período de maturação democrática no funcionamento dos mecanismos de <i>accountability</i> pública do PRODETUR	221
Capítulo 5. Instâncias e mecanismos de <i>accountability</i> pública do PRODETUR: Conselhos dos Polos Turísticos e o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável - PDITS	228
5.1. As dinâmicas e a efetividade dos conselhos dos polos turísticos quanto ao acesso à informação e a gestão democrática do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco	229
5.2. Preparação e aprovação do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS como mecanismo de divulgação de informação para monitoramento do PRODETUR pela sociedade	251
5.3. Políticas e práticas de informação no planejamento e na execução do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco	257
Conclusão	272
Referências bibliográficas	286
Anexos	302
Ilustração 27: Extrato da conta do PRODETUR da Prefeitura Municipal de Paracuru, CE e cheques nominais à Prefeitura	302
Gráfico 1: Levantamento de teses e dissertações com termos referentes ao acesso à informação	306
Gráfico 2: Levantamento de teses e dissertações com termos referentes às instituições internacionais e à governança global	306

Quadro 8: Cronologia da aprovação das leis de acesso a informações na América Latina	307
Quadro 9: Leis brasileiras sobre o acesso a informações	308
Quadro 10: Declarações e marcos internacionais sobre o acesso a informações	312
Quadro 11: Políticas e práticas de abertura de informação de seis bancos multilaterais de desenvolvimento	314
Quadro 12: Banco Mundial - Política de abertura de informação e principais documentos	316
Quadro 13: Banco Interamericano de Desenvolvimento - Política de abertura de informação e principais documentos	318
Quadro 14: Principais documentos oficiais do PRODETUR disponíveis nos portais do BID e do BNB na internet	319
Quadro 15: Entrevistados no Ceará, em Pernambuco e no Distrito Federal	321
Quadro 16: Ações do PRODETUR planejadas para os municípios do trabalho de campo	324
Tabela 11: Valores estipulados para o plano e para a revitalização da Vila Velha em Itamaracá – PE nos documentos oficiais	327
Roteiro 1: Questões específicas e gerais das entrevistas realizadas durante o trabalho de campo	328

Introdução

i) **Temática geral, problema e objeto de pesquisa e análise**

Minha dissertação de mestrado tem como **temática geral** a relação entre desenvolvimento e democracia em arenas políticas de cooperação internacional inseridas em processos de globalização e de governança global. O **objeto de análise** são as políticas e práticas de informação estabelecidas como mecanismos de *accountability* pública no Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) nos estados do Ceará e de Pernambuco. No campo acadêmico e também no contexto de organizações de monitoramento de instituições públicas, o termo *accountability* é compreendido de diferentes formas e recebe adjetivos para qualificar e especificar o significado atribuído ao conceito em determinados momentos. Não existe uma palavra em português que abarque a amplitude de definições do termo, de modo que este não pode ser traduzido para o nosso idioma. No âmbito da pesquisa que originou minha dissertação, considero a *accountability* pública como princípios, processos e mecanismos com fins de transparência, participação e responsabilização a partir da responsividade e reforço (negativo ou positivo) das ações da instituição pública.

Minha pesquisa teve como **objetivo** a verificação de duas questões relacionadas entre si: i) se as políticas e práticas de informação enquanto mecanismos de *accountability* pública presentes nas operações do PRODETUR – financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) nos estados do Ceará e Pernambuco – tornam o Banco permeável a demandas por parte de atores da sociedade civil atuantes em esferas públicas a respeito de políticas e projetos de desenvolvimento; e ii) se essa dinâmica propicia a democratização da gestão de processos do programa nos referidos estados.

O PRODETUR recebe assistência técnica e financeira do BID, que é um banco multilateral de desenvolvimento (BMD). O objetivo geral¹ do programa é melhorar a “*qualidade de vida*” da população que reside nos polos turísticos dos estados participantes. O programa envolve diferentes atores em diversos setores nas escalas

¹ Estipulado no Contrato de Empréstimo n°1392/OC-BR referente ao PRODETUR/ NE-II.

local, regional, nacional e supranacional. Na literatura sobre a atuação de instituições multilaterais em processos de desenvolvimento, as partes interessadas nos projetos que recebem a assistência dessas instituições são chamadas de *stakeholders*. Para o PRODETUR, organizo esses interessados nos seguintes setores e atores:

- Bancos (funcionários do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e do Banco do Nordeste – BNB);
- Governo federal, estaduais e municipais (gestores públicos nacionais, estaduais e municipais);
- Sociedade civil: grupos organizados (associações, organizações não governamentais – ONGs, fóruns e redes de organizações no plano internacional, nacional e local); entidades privadas (instituições do sistema “S”², empresas privadas do setor turístico e suas entidades de organização da categoria); e cidadãos diretamente atingidos ou beneficiados pelos projetos.

O PRODETUR foi idealizado na década de 1990 como um programa para aumentar os investimentos no Nordeste, que recebia pouca atenção em relação às demais regiões brasileiras. O turismo era visto como o diferencial da região e elemento importante para atrair os investimentos e promover o desenvolvimento nordestino. O PRODETUR/NE I foi lançado pelo Fórum dos Governadores do Nordeste e inicialmente envolvia os nove estados nordestinos. Na segunda fase, também abrangia o norte do Espírito Santo e de Minas Gerais (onde atua a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE). Áreas específicas de cada estado foram selecionadas como polos turísticos. No Ceará, constituiu-se o Polo Costa do Sol Poente

² A partir da Constituição Federal de 1988, foi instituída a possibilidade da União arrecadar a contribuição para categorias profissionais ou econômicas. Este dispositivo embasa a existência de onze entidades, em sua maioria de direito privado, que recebem as receitas arrecadadas, geralmente descontando a contribuição na folha salarial das empresas que participam das categorias das referidas entidades. O conjunto dessas entidades é chamado de sistema “S” devido ao fato de que os nomes das entidades frequentemente começam com a letra “S”: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, Serviço Social da Indústria – SESI, Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio – SENAC, Serviço Social do Comércio – SESC, Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha Informe de Previdência Social – DPC, Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas – SEBRAE, Fundo Aeroviário, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR, Serviço Social de Transporte – SEST e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT (RECEITA FEDERAL, s.d.).

(abrangendo 18 municípios da costa oeste) e, em Pernambuco, o Polo Costa dos Arrecifes (abrangendo 15 municípios da costa leste e Fernando de Noronha).

A primeira etapa do PRODETUR Nordeste previa recursos de US\$ 670 milhões, enquanto a segunda etapa reuniu US\$ 400 milhões. Durante o PRODETUR Nordeste I, houve o subempréstimo no valor de US\$ 85,204 milhões com o governo do Ceará e de US\$ 60,210 milhões com o governo de Pernambuco. Por outro lado, no PRODETUR Nordeste II, o subempréstimo com o governo do Ceará foi de US\$ 60 milhões e com o governo de Pernambuco foi de US\$ 75 milhões (BNB, s.d.-a).

O **recorte da pesquisa** abrange as dinâmicas das operações nos estados do Ceará e Pernambuco, no Brasil, durante o PRODETUR Nordeste I (aprovado em 1994), o PRODETUR Nordeste II (aprovado em 2002), o PRODETUR Nacional Ceará (aprovado em 2010) e o PRODETUR Nacional Pernambuco (aprovado em 2010). O programa priorizou a articulação entre o BID e o governo brasileiro com a intermediação do BNB. Outro ator prioritário foram as entidades privadas da sociedade civil (principalmente na primeira fase do PRODETUR Nordeste, que visava atrair o capital privado) e também grupos organizados da sociedade civil (especificamente a partir da segunda fase do programa, quando a participação e consulta popular foram identificadas como medidas de mitigação dos impactos negativos das operações).

No período do trabalho de campo, de 8 a 30 de setembro de 2011, os governos dos estados do Ceará e de Pernambuco, que participaram do PRODETUR Nordeste, já haviam assinado diretamente com o BID o PRODETUR Nacional para seus estados. A operação no Ceará tem o custo total de US\$ 250 milhões, e em Pernambuco o valor total é de US\$ 125 milhões. Nesse período, os estados estavam cumprindo exigências contratuais do PRODETUR para garantir sua elegibilidade para o programa.

A listagem dos projetos planejados, no âmbito do PRODETUR Nordeste, para os municípios do Ceará e de Pernambuco visitados durante o trabalho de campo está disponível no **Quadro 16: Ações do PRODETUR planejadas para os municípios do trabalho de campo** nos anexos. Já os projetos efetivados ou em fase de execução nos referidos municípios estão disponíveis no **Quadro 3: Obras concluídas ou em andamento do PRODETUR NE nos municípios mencionados durante o trabalho de campo no Ceará e em Pernambuco** no capítulo 3. O interesse da pesquisa, no entanto,

não foi esgotar os projetos do PRODETUR Nordeste ou PRODETUR Nacional Ceará e Pernambuco, mas utilizá-los como subsídio para a análise das políticas de informação neste contexto. Na **Tabela 1: Síntese do PRODETUR NE I/ NE II/ Nacional CE/PE** abaixo sintetizo os principais dados referentes aos empréstimos do programa.

Tabela 1: Síntese do PRODETUR NE I/ NE II/ Nacional CE/PE

	PRODETUR Nordeste I	PRODETUR Nordeste II	PRODETUR Nacional Ceará	PRODETUR Nacional Pernambuco
Ano de aprovação	1994	2002	2010	2010
Total dos recursos	US\$ 800 milhões	US\$ 400 milhões	US\$ 250 milhões	US\$ 125 milhões
Contrapartida do governo brasileiro	US\$ 400 milhões	US\$ 160 milhões	US\$ 100 milhões	US\$ 50 milhões
Empréstimo do BID	US\$ 400 milhões	US\$ 240 milhões	US\$ 150 milhões	US\$ 75 milhões
Período de desembolso	5 anos (+ 10 anos a partir de termo aditivo)	5 anos	5 anos	5 anos
Amortização	25 anos	25 anos	25 anos	25 anos

Fonte: “Proposta de Empréstimo do PRODETUR NE I – BR-0204” (BID, 1994); “Relatório de Avaliação de Programa – PRODETUR NE” do TCU (ZYMLER, 2004); “Proposta de Empréstimo do PRODETUR NE II - BR-0323” (BID, 2004); “Proposta de Empréstimo do PRODETUR Nacional CE- BR-L1204” (BID, 2010b); “Proposta de Empréstimo do PRODETUR Nacional PE- BR-L1212” (BID, 2010a).

Desde 1970, o turismo tem sido incorporado como uma estratégia de desenvolvimento por instituições multilaterais que financiam operações com o objetivo de atrair capital estrangeiro e aumentar a renda *per capita* de países do Sul. Particularmente, as regiões de sol e mar foram consideradas como possuindo um potencial ilimitado para o crescimento. O setor é concebido como uma indústria devido ao capital que circula por suas atividades. Porém, a estratégia turística foi e é responsável também por problemas sociais, degradação ambiental e a interrupção de atividades de subsistência (devido a novas oportunidades de empregos assalariados). Muitos dos lucros gerados pelo turismo local eram arremetidos às empresas internacionais, pois havia o investimento em um modelo de infraestrutura que atraía este perfil de capital estrangeiro.

O interesse pela temática do desenvolvimento do turismo no **campo das Ciências Sociais** (na Sociologia e Antropologia especificamente) aumentou a partir da

década de 1970 (COHEN, 1984; STRONZA, 2001), na medida em que os pesquisadores começaram a testemunhar transformações causadas pelas atividades turísticas. Amanda Stronza (2001) destaca que praticamente todas as sociedades foram tocadas de alguma forma pelo turismo e que frequentemente os impactos do setor são da ordem socioeconômica, cultural e ambiental. Segundo a autora, os estudos de antropólogos sobre o setor se dividem em trabalhos que procuram entender as origens do turismo e outros que pretendem compreender os impactos das atividades turísticas. Erik Cohen (1984) complementa o conjunto de possibilidades de investigação indicando os trabalhos de sociólogos cujos objetos são: o turista, as relações entre o turista e os habitantes locais, a estrutura e o funcionamento do sistema turístico, e as consequências desse setor. A diversidade de olhares sobre o turismo na pesquisa das Ciências Sociais também abrange estudos sobre os impactos socioambientais destas práticas, políticas públicas de desenvolvimento, efeitos da globalização econômica e cultural, e novas formas de colonialismo e dependência (RIBEIRO; BARROS, 1994).

No caso do PRODETUR, o programa propunha a construção da infraestrutura necessária para o turismo com a intenção de atrair o investimento de empresas privadas na região e a geração de empregos e renda para a população. Dentre as ações do programa estavam a construção de estradas, obras de saneamento e abastecimento de água, projetos de urbanização, a requalificação do patrimônio histórico, e a qualificação empresarial e profissional no setor do turismo.

Apesar da relação que existe entre as políticas de informação e os mecanismos de *accountability* pública no que se refere aos processos de desenvolvimento que envolvem instituições internacionais, o tema do acesso à informação neste contexto é ainda pouco explicitado nas pesquisas dos programas brasileiros de pós-graduação. Nas investigações realizadas, o tema subjaz os debates sobre *accountability* pública e as condições necessárias para garantir o funcionamento dos referidos mecanismos. Minha dissertação visa, então, explicitar a relação entre as políticas de informação e a *accountability* pública em processos de desenvolvimento, explorando o interesse específico pela questão nas Ciências Sociais³.

³ Meu levantamento preliminar no banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior – CAPES sugere que o interesse nas Ciências Sociais por essa problemática é ainda inexpressivo. Destaca-se a dissertação de Francisco Carlos da Conceição (2007) na área de Ciência

ii) Pressupostos teóricos

Um primeiro pressuposto teórico inicial é o de que a **informação** ganha centralidade na sociedade a partir das transformações da modernidade, geradas pelo domínio da técnica e da racionalidade, pela posterior flexibilização da produção, e pelas novas tecnologias da comunicação e da informação. O conhecimento e a informação sempre foram elementos importantes na sociedade moderna, consistindo em fontes de poder em diferentes esferas. Todavia, com os adventos tecnológicos nas últimas décadas, o conhecimento e a informação tornaram-se produto ainda mais privilegiado nos processos produtivos e elemento fundamental no gerenciamento de políticas, em âmbito nacional e internacional (HABERMAS, 1986; GIDDENS, 1991; FOUCAULT, 1997; CASTELLS, 1999).

A **gestão da informação**, seu uso pela administração pública e também para o exercício do poder são questões que perpassam a fase de amadurecimento democrático em diversos países no mundo. No Brasil, durante o período de redação desta dissertação, houve uma mobilização no sentido de aprovar a lei de acesso à informação pública (a Lei nº 12.527) e de preparar os órgãos públicos para a data em que a legislação entrava em vigor (dia 16 de maio de 2012)⁴. O mesmo período foi marcado por ações e polêmicas, com a movimentação de diferentes atores diretamente envolvidos nos anos de ditadura no país, para a instauração da Comissão Nacional da Verdade a partir de proposta do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. A Comissão teria o objetivo de levantar informações para identificar e tornar públicas as violações de direitos humanos ocorridas durante o regime militar.

Política (do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro), sobre o impacto político resultante do auxílio internacional às políticas públicas de Moçambique, na África. Mais informações são apresentadas no **Gráfico 1: Levantamento de teses e dissertações com termos referentes ao acesso à informação** e **Gráfico 2: Levantamento de teses e dissertações com termos referentes às instituições internacionais e à governança global**, anexos.

⁴ No dia em que a legislação brasileira de acesso entrou em vigor, os Ministérios publicaram em seus portais seção para o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU), e os formulários para solicitação de informação. O e-SIC registrou 708 pedidos no primeiro dia de vigência da lei (CGU, 2012). Segundo balanço da CGU, de 16 a 24 de maio de 2012, o Poder Executivo federal recebeu 4.262 pedidos pelo e-SIC e 1.406 foram respondidos. Algumas limitações da prática estabelecida pela nova lei se referem aos hábitos dos funcionários públicos, que têm receio da má-utilização da informação e também consideram algumas solicitações excessivas, por demandarem tempo e energia para serem respondidas (ESTADAO, 2012).

Para compreender as dinâmicas e características dos diversos atores da sociedade civil brasileira, é importante fazer menção à atuação desses grupos no período ditatorial, passando por fase de transição e até o momento atual da democracia no país. Evelina Dagnino (2002) identifica uma visão homogeneizada que acompanha o ressurgimento da sociedade civil no Brasil logo após a década de 1970⁵. Porém, com a fase de construção democrática, vários projetos políticos emergiram e foram disputados no seio da sociedade civil. Na década de 1980, então, o confronto entre atores da sociedade civil e o regime militar foi substituído pela possibilidade de negociação, abrindo espaço para a participação e encontros entre a o Estado e a sociedade civil, como na redação da Constituição em 1988. Por sua vez, essa participação e disputa por projetos políticos permitem uma diferenciação e o estabelecimento de uma perspectiva de heterogeneidade da sociedade civil. Finalmente, na década de 1990, se explicitou um trânsito de projetos políticos da sociedade civil para o Estado. O conflito e a tensão continuam a permear a relação entre Estado e sociedade civil neste período de maturação democrática brasileira. Porém, há espaço também para o compartilhamento de diferentes projetos políticos que direcionam a ação do Estado, e ocorrem nos encontros entre as instituições públicas estatais e grupos da sociedade civil.

Um segundo pressuposto teórico inicial é o de que a *accountability pública* é fundamentada na interação entre as instituições públicas e a esfera pública, de forma que as ações dessas instituições possam ser expostas ao escrutínio público, discutidas e criticadas. Assim, a *accountability pública* é compreendida essencialmente como a obrigação de instituições de informar e responder ao público por suas ações. Desde as últimas décadas, segundo várias abordagens, a *accountability pública* tem se tornado condição primordial para a boa governança, a democratização e a legitimidade de instituições e políticas públicas, em âmbitos nacional e internacional (SCHEDLER, 1999; SMULOVITZA; PERUZZOTTI, 2000; KEOHANE, 2005; STEFFEK, 2010).

De acordo com abordagens que enfatizam debates sobre **democracia e cidadania** em esferas subnacionais e supranacionais frente a cenários resultantes dos processos de globalização na dimensão política, as políticas de informação de instituições internacionais tornam-se ainda mais relevantes. Segundo estas abordagens,

⁵ Tal visão pode ser explicada pelo fato de que os atores da sociedade civil se uniam em oposição ao Estado autoritário.

políticas de *accountability* — entre as quais as políticas de informação — são ferramentas importantes para a consolidação de modos de gestão democrática com o envolvimento da sociedade civil, devido as duas possibilidades previstas pela *accountability*: i) a responsividade, que é a obrigação de órgãos públicos de responder e informar sobre suas ações; e ii) o reforço, ou seja, a possibilidade de premiar a boa conduta e de impor sanções aos órgãos que tenham violado seus deveres públicos (SCHEDLER, 1999; MULGAN, 2003; KEOHANE, 2005).

O uso de mecanismos de *accountability* pública pode ter por consequência a diminuição das assimetrias de poder entre as partes envolvidas e, a partir das interações entre instituições e esferas públicas, também contribuir para que diferentes grupos debatam temas de interesse público, indicando consensos e conflitos. No entanto, mecanismos de *accountability* pública tornam-se mais complexos no cenário internacional de **governança global**, em que a institucionalização de normas, padrões e controle é recente e depende da disposição dos países em cumprir acordos que não são acompanhados de uma regulação semelhante àquela observada em seus respectivos órgãos estatais (KEOHANE, 2005; STEFFEK, 2010).

Dentre os diversos tipos de organizações internacionais, destaco a importância da *accountability* pública daquelas que atuam como **bancos multilaterais de desenvolvimento – BMDs**. Estes são instituições internacionais constituídas por assembleias de governos de Estados nacionais, que financiam projetos de desenvolvimento e traçam diretrizes e condicionalidades para as políticas públicas dos países mutuários nas diferentes regiões do mundo. Esses bancos são instituições estratégicas na arquitetura do sistema financeiro mundial e em arenas políticas internacionais de governança global, que influenciam centralmente os **fluxos e modelos de desenvolvimento** por meio de diversas condicionalidades.

No contexto acima sumarizado, situo o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID como parte de meu objeto de investigação a partir de suas práticas e sua política de informação pública. O Banco, fundado em 1959, reúne atualmente 48 países-membros e a primeira versão de sua política de informação foi efetivada em 1995. O Brasil é um dos principais líderes dos grupos dos países em desenvolvimento tomadores de empréstimos junto a BMDs, sendo sua importância

refletida na presença de representações, diretorias e missões destas instituições no país (BARROS, 2009).

O estudo das políticas e práticas de informação de um dos BMDs com sede no Brasil torna-se relevante devido ao papel que o país assume nos processos de desenvolvimento na América Latina e no mundo. Nesse sentido, a investigação abre perspectivas futuras para pesquisas comparadas com outros países latino-americanos. Dentre os diversos BMDs regionais existentes, o BID apresenta historicamente presença mais destacada na América Latina e no Brasil, principalmente em nível subnacional.

Ao final de 2011, a carteira de operações do BID correspondia a 16% da dívida externa pública brasileira⁶. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) representam os principais financiadores em atuação no país em 2012⁷. Ambos os BMDs também possuem grande importância em nível subnacional (estados e municípios), uma vez que os maiores financiadores em execução em 2012 eram: BIRD com 53,2% do volume contratado, BID com 32,5%, Banco Japonês para Cooperação Internacional (JBIC) com 4,6%, Agência de Cooperação Japonesa (JICA) com 4%, e Corporação Andina de Fomento (CAF) com 3% (BID, 2012).

Em função dos impactos econômicos, sociais, políticos e ambientais resultantes das estratégias e operações dos BMDs, que podem atingir diversos setores sociais, em várias escalas, em diferentes países e regiões no mundo, mecanismos de *accountability* pública, como políticas de informação, são essenciais para permitir críticas, denúncias, sanções, responsividade e, inclusive, reformas destas instituições. Assim, normas e padrões básicos acordados em âmbito internacional também podem contribuir para a consolidação da democracia e o exercício da cidadania em âmbitos nacionais e locais, ao favorecerem a institucionalização e, em alguma medida, a regulamentação de mecanismos de gestão democrática de processos de desenvolvimento.

Também é importante destacar que os processos de desenvolvimento promovidos pelos BMDs, que se articulam em âmbitos subnacionais, nacionais e internacionais, são permeados por **assimetrias de poder**, tanto entre países como

⁶ Sendo que o Banco possuía 105 operações de empréstimos em execução em 2012 (totalizando US\$ 8,56 bilhões aprovados).

⁷ Resultando respectivamente em 77 operações contratadas no valor de US\$ 6,60 bilhões (ou 37% do volume total) e 54 operações no valor de US\$ 9,36 bilhões (ou 46% do volume contratado).

também entre os diferentes atores e setores da sociedade envolvidos direta ou indiretamente nesses processos, como organizações da sociedade civil. Vale observar que a possibilidade de ação e influência de determinados Estados nas arenas globais e nos espaços deliberativos de instituições internacionais é diretamente proporcional a sua força econômica e geopolítica.

No esforço de entender como os diferentes grupos se mobilizam na esfera pública e tentam influenciar os processos de desenvolvimento junto a instituições públicas, adoto a definição de **sociedade civil** proposta por Norberto Bobbio (1995). Para o autor, a sociedade civil se refere ao conjunto de relações que não são reguladas pelo poder estatal, de maneira que a sociedade e o Estado são dois momentos diferentes, mas interdependentes do sistema social. A definição contribui para a análise, pois permite um olhar sobre a heterogeneidade de grupos que participam da sociedade civil, incluindo também entidades empresariais e o mercado, complexificando os interesses em disputa na esfera pública. Para os fins da pesquisa que subsidiou esta dissertação, compreendi a sociedade civil como moradores das regiões que receberam operações do PRODETUR, trabalhadores da área de turismo, organizações não governamentais, e instituições educacionais fomentadas pela iniciativa privada.

Além da hierarquia e dos diferentes papéis assumidos pelos diversos atores envolvidos nos processos de desenvolvimento, um balanço da literatura especializada aponta para a visão de que a regulação da atuação de instituições internacionais, por meio de políticas de *accountability* e informação, envolve ainda muitas ambiguidades e desafios. Análises das práticas dos BMDs avaliam que a institucionalização de normas e padrões de conduta entre os bancos não é suficiente para garantir a democratização de processos de desenvolvimento nos países que são alvo de suas operações (FOX, 2000; BURALL; NELIGAN, 2005). Como observam alguns autores, muitas vezes, mecanismos de *accountability* podem ser usados para impor projetos que impactam negativamente a população dos países mutuários, legitimando práticas pouco participativas (MILIKAN, 2001; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006)⁸.

⁸ No Brasil, por exemplo, podemos citar a criação do Programa de Apoio a Iniciativas Comunitárias – PAIC como uma esfera institucionalizada de participação da sociedade civil no Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia (PLANAFLORO), financiado pelo Banco Mundial - BM. O PAIC foi criado para responder demandas da sociedade civil e fornecer suporte para as ONGs envolvidas. Mas, o programa não possibilitou a influência de grupos da sociedade civil devido a diversas carências (como falta de pessoal qualificado e atrasos na liberação de recursos) até a sua paralisação em 1998. Em vez de servir como uma

Afinal, existe uma variedade de projetos políticos que orientam a ação do Estado e são disputados por grupos da sociedade civil. A heterogeneidade dos projetos políticos reflete a própria diversidade da sociedade civil e se refere a uma pluralidade de concepções cujos fins podem ser também não-civis ou pouco democratizantes (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). O conceito de participação, então, pode assumir diferentes significados de acordo com os projetos em que se insere. Na América Latina, Dagnino, Olvera e Panfichi identificam três grandes projetos políticos que disputam a construção democrática: autoritário (no qual a participação, quando existente, se limita a consultas e performances legitimadoras das decisões estatais), neoliberal (cujo espaço concedido à participação se relaciona à realização eficiente de políticas sociais por ONGs, esvaziando o conflito) e democrático-participativo (que considera a participação como o compartilhamento do poder de decisões de interesse público). Assim, a qualidade e finalidade da participação e da gestão democrática em processos de desenvolvimento são influenciadas pelo projeto político assumido, disputado ou compartilhado nos encontros entre Estado e sociedade civil.

Um terceiro pressuposto teórico inicial se refere à existência de propostas e **modelos de gestão democrática de processos de desenvolvimento**. Primeiramente, para fundamentar o debate sobre as possibilidades de gestão democrática, cabe mencionar que a democracia ocupa um lugar central no campo político do século XX. No campo teórico, afloraram debates sobre a desejabilidade da democracia, suas condições estruturais, sua compatibilidade com o capitalismo, a relação entre representação e participação, e, por fim, as variações locais e a qualidade das democracias (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Com a democratização dos países do Sul (e mais especificamente na América Latina a partir da década de 1980), ocorreu uma reinvenção da democracia participativa em seus territórios. Segundo Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002), esses processos de democratização conduziram a uma disputa pela redefinição do termo “democracia” no sentido de incorporar novos atores e temas à política, e de um esforço por instituir elementos de participação em seu âmbito. Luciana Tatagiba (2003) indica o embate entre dois grupos. De um lado, uma força voltada para o mercado e a

instância que permitisse a participação das ONGs na operação, se tornou um mecanismo que permitiu incorporar os grupos ao projeto sem lhes atender as demandas (MILIKAN, 2001).

desregulamentação, visando à eficiência das políticas públicas a partir da racionalidade da administração pública. De outro, grupos dos novos movimentos sociais que veem na participação um meio de realização da cidadania e justiça social.

Neste contexto, Tatagiba, delinea dois modelos de gestão: o gerencial (ligado à desregulamentação estatal) e o democrático-popular (ligado às propostas dos novos movimentos sociais). A participação ganha sentidos diferentes para cada um desses modelos. Para o gerencial, a participação serve para mobilizar recursos e legitimar decisões políticas. Enquanto para o democrático-popular, a participação permite a exposição dos conflitos e a disputa democrática na construção do interesse público. Segundo a autora, a ação política permite diferenciar mais explicitamente os dois modelos: enquanto o modelo gerencial, *“mesmo incorporando como dimensão central a participação, tende à despolitização dos processos de gestão; o modelo democrático-popular busca a explicitação dos conflitos e divergências por meio da politização da ação prática”* (TATAGIBA, 2003:64).

Observando a interpenetração entre os modelos, a participação possui suas vulnerabilidades quando há a *“descaracterização, quer pela cooptação por grupos sociais superincludos, quer pela integração em contextos institucionais que lhe retiram o seu potencial democrático e de transformação das relações de poder”* (SANTOS; AVRITZER, 2002:60). A apropriação do discurso participativo pode também conduzir ao seu esvaziamento, restringindo o entendimento de público às categorias de consumidores e de grupos que fornecem serviços públicos no lugar do Estado.

Portanto, enfatizo aqui a abordagem política de participação democrática proposta por Klaus Frey (2001). Essa abordagem aposta no confronto, apreciando a necessidade de transformações das condições de poder e de instituição de novos mecanismos de formação da vontade política (considerando os grupos desprivilegiados da sociedade). Assim, para o autor, o planejamento não é somente orientado para as necessidades da população, mas deve ser conduzido por esta. Para tanto, ele defende a descentralização do processo decisório.

iii) **Perspectiva de análise interdisciplinar, qualitativa e macro-micro**

Minhas análises foram realizadas mediante uma **perspectiva interdisciplinar** nas Ciências Sociais, de modo a reunir teorias e conceitos da Ciência Política, das Relações Internacionais, da Sociologia e da Antropologia. **A Ciência Política e as Relações Internacionais** auxiliaram principalmente na compreensão dos procedimentos e dinâmicas político-institucionais do BID e ofereceram um olhar sobre os processos de governança global em que estes bancos multilaterais se inserem, especialmente sobre as questões referentes à democracia e à *accountability* na ordem global (HELD; MCGREW, 2004; KEOHANE, 2005; O'DONNELL, 1998, 2004; SARTORI, 1965, 1996; SCHEDLER, 1999). **A Sociologia e a Antropologia** fundamentaram o entendimento dos processos de desenvolvimento, suas estruturas e dinâmicas, e das interações dos diversos atores envolvidos (por meio de intersecções dos níveis internacionais, nacionais e locais) de modo a aprofundar criticamente as abordagens dadas por aquelas disciplinas, relacionando e agregando outras teorias, conceitos e noções, como esfera pública, sociedade civil, cidadania, direitos e poder (NISBET, 1980; PORTES, 1989; FOUCAULT, 1997; ESCOBAR, 1998; PIETERSE, 2001; ARATO, 2002; BOURDIEU, 2004).

Os procedimentos metodológicos de minha pesquisa se basearam na **análise qualitativa**, visto que a investigação se refere aos processos organizacionais, se interessando também pelas relações informais e não estruturadas desses processos. A investigação qualitativa é aplicada aos estudos que buscam compreender o sentido da ação e avaliar as políticas das instituições (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2008).

Durante meu trabalho de campo, procurei entrevistados que pudessem revelar uma diversidade de perfis e vivências durante os processos de desenvolvimento do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco, reconhecendo que a pesquisa qualitativa preza pelo aprofundamento da compreensão de uma categoria social, em vez de uma representatividade numérica (GOLDENBERG, 2004)). Durante a investigação, selecionei entrevistados que se inseriram de diferentes formas no PRODETUR (gestores públicos, membros de ONGs, moradores de locais onde as ações do programa eram executadas, prestadores de serviço de qualificação empresarial e profissional) e em

todas as esferas que se articulam no Brasil para a execução do programa (municipal, estadual, federal e supranacional).

Observando a complexidade de atores e ações presentes no PRODETUR, o método escolhido pela pesquisa permite uma **perspectiva macro** das instituições e da estrutura do programa, como também uma **perspectiva micro** das dinâmicas e inter-relações entre os indivíduos que se encontram no final do processo, isto é, no local beneficiado ou impactado pelo programa.

Como Norbert Elias e John Scotson (2000), busquei desenvolver uma **abordagem figuracional**, construindo o desenho da organização dos indivíduos e das dinâmicas do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco. Enfatizo que a configuração social não significa que haja uma homogeneidade estrutural, mas que existem relações específicas construídas na rede de articulação de indivíduos e instituições inseridos no PRODETUR. Portanto, principalmente nos momentos de pesquisa de campo nos municípios, pude presenciar especificidades que não se repetem em toda a esfera municipal. Além disso, foi possível notar dinâmicas próprias nos estados, como as diferenças de trajetória e de metodologia participativa dos Conselhos dos polos turísticos no Ceará e em Pernambuco.

Minha pesquisa exigiu um **ecleticismo metodológico**, conforme proposto no trabalho de Elias e Scotson (2000), com diferentes técnicas (trabalho de campo, entrevista livre, coleta de documentos, levantamento bibliográfico e *clipping* de notícias *online*) e valorizando a diversidade de fontes – explorando a experiência dos vários atores sociais envolvidos no PRODETUR no Ceará e em Pernambuco. Este ecleticismo permite considerar tanto uma perspectiva mais macro, quanto mais micro (individual ou local) da configuração do programa.

Dessa maneira, com o intuito de entender as práticas de acesso à informação e a possibilidade de uma gestão mais democrática do PRODETUR, busquei verificar a dinâmica dos diferentes grupos nas esferas públicas brasileiras que de algum modo compreendem as operações do BID. Também procurei identificar se e de que maneira a informação é utilizada como recurso para a influência nas decisões do referido programa no Ceará e em Pernambuco.

Portanto, além dos usuários da informação, a partir das entrevistas e dos documentos coletados, a pesquisa procurou delimitar o desenho dos fluxos de informação, descrevendo os diferentes produtores de informação, os tipos de documentos gerados e as suas diversas formas de arquivamento ou divulgação. O caminho percorrido pela solicitação da informação (até a obtenção, negação ou apelação do pedido) também é interessante para identificar obstáculos, *gatekeepers*⁹, e distinções de acesso (parcial, total ou pedido negado) de acordo com o indivíduo ou grupo que realiza a solicitação de informação. A qualidade da informação liberada também foi relevante para a pesquisa. Isto é, se os documentos foram divulgados em tempo hábil para a alteração dos projetos promovidos pelo PRODETUR.

iv) Seleção do caso

Com a intenção de debater as questões priorizadas para a pesquisa, foi necessário definir uma operação do BID a partir da qual fosse possível coletar e produzir dados, utilizando o material empírico para a análise e aproximação do objeto. **O estudo de caso** seleciona uma unidade social a ser analisada em profundidade com diferentes técnicas e estudada como um todo, de forma a permitir que se produza conhecimento do fenômeno em questão (GOLDENBER, 2004). Na minha pesquisa, me interessei pelo fenômeno do acesso à informação de um banco multilateral de desenvolvimento, o BID, regulamentado por sua política e suas práticas de informação. O caso selecionado foi o PRODETUR, com o recorte nos estados do Ceará e de Pernambuco, abrangendo o PRODETUR Nordeste I e II, o PRODETUR Nacional Ceará e o PRODETUR Nacional Pernambuco.

Os critérios para seleção do caso consideraram: i) o montante de recursos investidos na operação e seu impacto – em direção aos objetivos expostos na proposta de empréstimo, e também em termos sociais e ambientais e ii) a possibilidade de acessar os diferentes atores envolvidos em seus processos de desenvolvimento – inclusive explorando a diversidade de fases da operação.

⁹ *Gatekeepers* são os responsáveis por selecionar quais documentos são ou não divulgados.

No que tange aos recursos das operações do PRODETUR, os investimentos do PRODETUR Nordeste I e II e Nacional Ceará e Pernambuco estão sistematizados na **Tabela 1: Síntese do PRODETUR NE I/ NE II/ Nacional CE/PE**, presente no início da introdução. Analisando os valores destinados aos estados separadamente, foram US\$ 85,204 milhões em subempréstimos para o Ceará e US\$ 60,210 milhões para Pernambuco durante o PRODETUR Nordeste I (BID, 2006a). Além de US\$ 60 milhões de subempréstimo para o Ceará e US\$ 75 milhões para Pernambuco durante o PRODETUR Nordeste II (BNB, s.d.-a). A partir desses valores, calculo que foram e serão investidos por meio das operações do PRODETUR US\$ 395,204 milhões no Ceará e US\$ 260,21 milhões em Pernambuco.

Considero os recursos do BID como públicos uma vez que eles resultam de capitais provenientes dos países membros mutuários (e também de empréstimos obtidos no mercado internacional com taxas de juros competitivas) cujo interesse é financiar projetos de desenvolvimento no Caribe e na América Latina. Inclusive o objetivo de desenvolvimento, que se relaciona às melhorias econômicas e sociais nos países, está relacionado a uma perspectiva da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)¹⁰, voltando-se para o estímulo à exportação e industrialização, a integração econômica da América Latina e os efeitos da crescente urbanização, principalmente na década de 1960 (SCHERMA, 2010).

Os processos de desenvolvimento financiados pelo BID no Brasil resultam em influências, planejadas ou não, nas áreas econômicas, sociais e ambientais. No caso do PRODETUR, os impactos resultaram muitas vezes da implementação de infraestrutura para o turismo (especialmente na primeira fase do PRODETUR Nordeste). Os efeitos ambientais, na primeira etapa, conduziram à ênfase em ações mitigatórias e complementares no PRODETUR NE II. Neste sentido, também observo como pessoas ou grupos acessaram os benefícios do programa e quem arcou com os custos sociais. Na apresentação dos dados produzidos durante a pesquisa, relato casos específicos revelados durante o trabalho de campo nos municípios que receberam ações da primeira e da segunda fase do PRODETUR Nordeste.

¹⁰ Comissão instituída pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas em 1948.

A seleção do estudo de caso de uma operação que apresentou consequências negativas se deve ao meu interesse pelo fenômeno do acesso à informação. Existem dispositivos institucionais de *accountability* no programa para estimular a transparência, a participação e o acesso à informação sobre as operações. A proatividade na divulgação da informação pelas instituições envolvidas (governos dos municípios, estados e federal, prestadores de serviço, o Banco do Nordeste e o BID) pode ser analisada a partir dos documentos disponíveis à população. Entretanto, pode se tornar complicado identificar as fraquezas e os êxitos das políticas e práticas de informação quando há a ausência de solicitantes ou de grupos interessados em acessar os dados disponíveis. Assim, para verificar a eficácia desses mecanismos e instâncias, é necessário que cidadãos e a sociedade civil tenham motivo para acioná-los. No PRODETUR, este motivo está associado com possíveis impactos do programa. Quando alguma ação do programa começa afetar o cotidiano das pessoas, algumas delas procuram se mobilizar para encontrar informações sobre os projetos e possíveis alternativas.

O fato de existirem críticas ao PRODETUR, verbalizadas por grupos da sociedade civil e habitantes das regiões que receberam projetos do programa, permitiu o acesso, por meio de entrevistas, a diferentes perfis de envolvidos no programa. A seleção das operações do PRODETUR NE I e II, Nacional Pernambuco e Ceará ampliou a diversidade de envolvidos, considerando a complexidade do programa, que desenvolveu projetos de infraestrutura, urbanização, recuperação de patrimônio histórico e qualificação empresarial e profissional, dentre outros. Além de cidadãos e grupos da sociedade civil, também foram entrevistados gestores públicos (das esferas municipais, estaduais, federal e supranacional) e prestadores de serviço (da iniciativa privada pertencente ao sistema "S").

A partir do resgate da memória do PRODETUR NE I e II, da compreensão dos processos da finalização do PRODETUR NE II, e da verificação dos trâmites para o início do PRODETUR Nacional Ceará e Pernambuco; foi possível também entender as dinâmicas e a eficácia dos mecanismos de acesso à informação e de transparência do programa em suas várias etapas de desenvolvimento.

Assim, o fenômeno social pesquisado foi o acesso à informação nas operações de um BMD, no caso o BID. Porém foi necessária a escolha de um caso empírico para

estudo, que foi o PRODETUR. Realizei, então, um recorte nos estados do Ceará e de Pernambuco, que receberam financiamentos vultuosos e que foram os dois primeiros estados a aprovarem um empréstimo direto com o BID (o PRODETUR Nacional).

v) **Questões norteadoras e questões complementares**

Mantendo o foco no acesso à informação durante o desenvolvimento do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco, sistematizei minhas **questões norteadoras gerais** da pesquisa como:

- i. As políticas e práticas de informação enquanto mecanismos de *accountability* pública presentes nas operações do PRODETUR, financiado pelo BID nos estados do Ceará e de Pernambuco, tornam o Banco permeável a demandas por parte de atores da sociedade civil atuantes em esferas públicas a respeito de políticas e projetos de desenvolvimento?;
- ii. As dinâmicas de acesso às informações propiciam a democratização da gestão de processos do PRODETUR nos referidos estados?

As duas questões centrais acima suscitaram **questões complementares** e mais específicas, abaixo listadas:

- Como as políticas de informação e *accountability* pública do BID são implementadas no Brasil?
- Qual é a eficácia das políticas e práticas de informação e *accountability* do BID no Brasil, segundo a experiência de gestores públicos, prestadores de serviço, setores da sociedade civil, e moradores dos locais beneficiados ou impactados pelo PRODETUR diretamente envolvidos em operações do Banco?
- Qual é a qualidade das informações sobre os projetos do PRODETUR acessadas pelas organizações da sociedade civil? As informações fornecidas são amplas e completas (ou restritas e parciais), permitindo o uso dos documentos como recurso para deliberações na esfera pública?

- A sociedade civil brasileira influencia ou pode influenciar a eficácia das políticas e práticas de informação do BID? De que maneira?
- O acionamento de mecanismos de *accountability* das políticas de informação do BID pela sociedade civil se traduz em responsividade e reforço (premiação e sanção) de funcionários e responsáveis pelos projetos? Como?
- Que papel é desempenhado pelo governo brasileiro em facilitar ou dificultar o acesso a informações sobre operações do PRODETUR (no Ceará e em Pernambuco) que são executadas em parceria com o Estado? O governo brasileiro também influencia a responsividade e o reforço (premiação e sanção) dos envolvidos nas operações do programa?
- Espaços de consulta e participação da sociedade civil no PRODETUR no Ceará e em Pernambuco foram criados ou consolidados a partir de demandas geradas com o acionamento de mecanismos de *accountability* das políticas de informação do Banco? De que maneira?

vi) Indicadores

Para permitir a análise do fenômeno a partir das questões norteadoras da pesquisa, estabeleci alguns indicadores para servirem de parâmetro para a pesquisa sobre as políticas e práticas de informação do BID presentes no PRODETUR no Ceará e em Pernambuco. Sistematizo abaixo os indicadores¹¹ considerando os diferentes atores e escalas envolvidos nos processos de desenvolvimento (BMDs, gestores públicos, sociedade civil e cidadãos nas esferas locais, regionais, nacionais e supranacionais):

¹¹ Alguns dos indicadores não foram operacionalizados durante a pesquisa pois situações previstas antes do trabalho de campo não corresponderam às dinâmicas entre as partes interessadas do PRODETUR. Na experiência de cidadãos impactados e grupos organizados da sociedade civil entrevistados, o acesso à informação do programa não passou por mecanismos formais da política do BID, como o Centro de Informações Públicas e o Comitê Interdepartamental de Acesso à Informação. Assim, não pude avaliar os indicadores referentes aos dispositivos. Além disso, a política de informação do BID foi citada por funcionários do Banco para indicar o princípio de transparência, porém, segundo as demais entrevistas, esta política não serviu para justificar o sigilo (tampouco foi identificada alguma informação sensível ao governo brasileiro). E, por fim, as ações de reforço, a partir do acionamento dos mecanismos de *accountability*, se direcionaram a órgãos envolvidos no PRODETUR, e não aos seus funcionários.

A – Práticas do BID de acesso à informação em conformidade com as suas políticas:

1. Regulamentação da transparência e do sigilo: se as políticas de informação foram utilizadas como justificativa para o sigilo ou para estimular a divulgação das informações.

2. Divulgação proativa no portal na internet: se há diferenças entre documentos disponíveis sobre os casos selecionados; qual é o padrão dos formatos de documentos em cada estágio de desenvolvimento do projeto.

3. Atuação do Centro de Informação Pública do BID no Brasil: se e como os funcionários do escritório de informação pública colaboraram na localização de documentos e dados não acessíveis pelo portal na internet.

4. Solicitantes e qualidade da informação: se, apesar das políticas de informação, documentos mais completos foram fornecidos dependendo do perfil dos solicitantes; quais os principais temas e formatos de documentos requeridos.

5. Tempo hábil: se a sociedade civil teve acesso a decisões, resultados e acordos dos processos deliberativos do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco em tempo para influenciar e aprimorar os projetos.

6. Idioma das políticas de informação: se a compreensão do processo para solicitar informação foi prejudicada pela falta de domínio da língua inglesa, uma vez que a política de informação do BID somente está disponível em inglês.

7. Processo de apelação: se o Comitê Interdepartamental de Acesso à Informação do BID foi acionado em processos de apelação; quais foram as motivações – a política de informação foi desrespeitada ou o interesse público de um documento justifica sua liberação apesar dos critérios de sigilo – e resultados do processo de apelação.

B – Papel desempenhado pelo governo brasileiro:

1. Informação produzida ou sensível ao governo brasileiro: se o BID respeitou a prerrogativa de não divulgar informações sensíveis ao governo

brasileiro; se o interesse público da informação justificou a abertura dos referidos documentos.

2. Postura do governo brasileiro face às denúncias envolvendo as operações dos BID: se representantes do governo brasileiro, após o acionamento de mecanismos de *accountability* do BID, influenciaram (positivamente ou negativamente) os procedimentos de investigação dos projetos de desenvolvimentos pelas instituições internacionais; as justificativas apresentadas à sociedade civil; e as sanções (quando consideradas necessárias) aos possíveis responsáveis pelos impactos gerados pelas operações.

C – Atuação de grupos da sociedade civil brasileira na esfera pública:

1. Informação como recurso para a esfera pública: quais informações foram usadas pela sociedade civil para deliberar, demandar respostas e estabelecer sanções; se os dados foram obtidos por meio das políticas de informação ou por outras vias.

2. Acesso a informações das decisões dos bancos: se, fundamentada nas políticas, há uma prática que permite o acesso da sociedade civil à agenda, pauta, ata e decisões das reuniões do PRODETUR (no Ceará e em Pernambuco); se o solicitante pode acessar as informações com antecedência e amplitude suficientes para garantir o controle público.

3. Campanhas públicas e manifestações realizadas: que atividades e quais estratégias foram desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil para propor o debate dos temas referentes às operações do PRODETUR; se, por meio dessas ações, houve diálogo também com as instituições internacionais.

4. Mobilização da opinião pública: por meio de que meios, em qual direção e com quais resultados a sociedade civil tentou mobilizar a opinião pública; se obteve a inserção, em diferentes veículos de comunicação, do debate dos temas relacionados aos impactos das operações do PRODETUR.

D – Democratização da gestão de processos de desenvolvimento no país:

1. Resposta a demandas ou silêncio: se, após o envio de cartas aos representantes do BID denunciando ou demandando modificações nos projetos de desenvolvimento, houve respostas; se esta resposta prestou esclarecimentos necessários ou indicou ações que o Banco deve tomar para gerar mudanças ou assumir responsabilidades.

2. Apresentação de justificativas e resultados: se, depois do acionamento dos mecanismos de *accountability* do Banco, seus funcionários apresentaram justificativas para as ações criticadas pela sociedade civil; se, também houve a apresentação de resultados (positivos e negativos) das operações selecionadas.

3. Modificações nas operações: se houve transformações nos princípios e estratégias das operações do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco após as demandas ou denúncias por parte dos grupos das sociedades civis em relação às consequências dos projetos de desenvolvimento.

4. Reforço (premiação e sanção) de funcionários e responsáveis pelos projetos: se a utilização dos mecanismos de *accountability* do BID resultou em práticas que premiassem ou sancionassem ações de funcionários envolvidos nas operações do PRODETUR criticadas pela sociedade civil.

5. Inspeção dos impactos causados pelas operações: se os procedimentos adotados em consequência dos mecanismos de *accountability* conduziram à inspeção dos impactos gerados pelas operações (e de que modo ocorreram as investigações: comunicação com os executores dos projetos, visitas em campo, diálogo com os atingidos pelos projetos).

6. Pesquisa e levantamento de dados sobre as consequências e resultados das operações: se as demandas e denúncias significaram a realização de pesquisas por parte do BID para verificar as consequências e resultados das operações selecionadas e realizadas no Ceará e em Pernambuco.

7. Criação de espaços de consulta à sociedade civil brasileira: se, a partir da atuação da sociedade civil nas operações do PRODETUR e no acionamento dos mecanismos de *accountability*, houve a criação de espaços institucionais

no programa para consulta e participação dos grupos organizados na gestão das referidas operações.

A seguir, descrevo como ocorreram as entrevistas e as demais técnicas de pesquisa. Enfoco principalmente o relato do trabalho de campo no Ceará e em Pernambuco, complementado por entrevistas em Brasília, Distrito Federal.

vii) A realização do trabalho de campo no Ceará, em Pernambuco e no Distrito Federal. Seleção e perfil dos entrevistados, roteiro das entrevistas, coleta de documentos, observação, limitações e dificuldades encontradas

Uma vez que minha pesquisa se fundamenta nos dados fornecidos pelo PRODETUR Nordeste I, Nordeste II, Nacional Ceará e Nacional Pernambuco, recolhi informações sobre projetos específicos nos municípios dos polos turísticos de ambos os estados. Considerando as transformações geográficas, ambientais, culturais e sociais que as atividades turísticas geram, há que se enfatizar a influência do PRODETUR na vida cotidiana dos habitantes das regiões que receberam as operações. Acredito que analisar o acesso à informação durante o programa pode revelar pistas de como a população percebeu o programa e pôde influenciar seus rumos. Coletei dados nos municípios participantes do Polo Turístico Arrecifes (em Pernambuco) e do Polo Turístico Costa do Sol Poente (no Ceará). Os projetos planejados durante o PRODETUR Nordeste II a partir das demandas estabelecidas nos Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS e em diferentes níveis de prioridades, para os municípios visitados, estão disponíveis no **Quadro 16: Ações do PRODETUR planejadas para os municípios do trabalho de campo** nos anexos.

Os **dados primários** da pesquisa compreendem entrevistas com funcionários do BID, do Banco do Nordeste (BNB), gestores do Ministério do Turismo, dos governos estaduais e municipais, e representantes da sociedade civil. As entrevistas foram realizadas durante trabalho de campo no mês de setembro de 2011 em Pernambuco e no Ceará. As entrevistas foram gravadas, transcritas e analisadas a partir da identificação de alguns temas-chave recorrentes.

Os **dados secundários** compreendem diversos tipos de documentos disponíveis sobre os casos estudados. Dentre os documentos, cito contratos, propostas de empréstimo, matrizes de execução orçamentária, regulamento operacional do programa, regulamento e regimento dos conselhos de turismo, atas das reuniões dos conselhos, versões dos diferentes Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS, convites para audiências públicas, documentos referentes a projetos de obras, de urbanização, de saneamento e abastecimento e de requalificação de regiões históricas realizados pelo PRODETUR Nordeste, slides de apresentações sobre o PRODETUR Nordeste Ceará, e recortes de jornal (*clippings*) sobre o desenvolvimento de projetos e obras do PRODETUR.

A **fase do trabalho de campo** ocorreu entre os dias 8 e 20 de setembro de 2011 em Pernambuco (incluindo os municípios de Recife, Cabo de Santo Agostinho, Itamaracá, Paulista e Olinda), e 22 e 30 de setembro de 2011 no Ceará (estendendo pelos municípios de Fortaleza, Aquiraz e Paracuru), e nos dias 24 de novembro, 8 e 14 de dezembro de 2011, e 2 de fevereiro de 2012 em Brasília (com o enfoque especialmente no BID, esfera supranacional, e no Ministério do Turismo, esfera federal). A relação dos entrevistados se encontra no **Quadro 15: Entrevistados no Ceará, Pernambuco e Distrito Federal** nos anexos.

Uma vez que durante a análise das entrevistas também pontuo algumas observações do momento das conversas e com o intuito de proteger individualmente aqueles que as concederam, somente identifiquei seus nomes e cargos no quadro supracitado. As funções dos entrevistados são identificadas privilegiando o cargo que a pessoa ocupava no período que esteve envolvida com as ações do PRODETUR. Assim, na análise das transcrições das entrevistas, os indivíduos são identificados como gestores municipais, estaduais ou federais, funcionários do BID ou do BNB, prestador privado de serviço de qualificação no setor de turismo, membro da academia, representante de grupo da sociedade civil, e cidadão impactado pelo programa. Inclusive, procuro manter a indefinição a partir do uso generalizado do gênero masculino (protegendo os entrevistados e dificultando a possibilidade do leitor inferir quem é responsável pelos trechos destacados de suas falas). Identifico na **Tabela 2:**

Perfis dos entrevistados durante o trabalho de campo as nomenclaturas gerais utilizadas e a quantidade de entrevistados que se encaixa em cada um dos perfis.

Tabela 2: *Perfis dos entrevistados durante o trabalho de campo*

Bancos		Estado					Sociedade civil						
BID	BNB	Gestor Federal	Gestor Estadual		Gestor Municipal		Academia	Prestador de serviço		Grupo organizado		Cidadão	
			CE	PE	CE	PE		CE	PE	CE	PE	CE	PE
3	6	1	4	4	2	4	1	1	1	4	3	2	4

A seleção dos entrevistados ocorreu a partir do acesso à relação das entidades que compuseram os conselhos do Polo Costa do Sol (Ceará) e do Polo Costa dos Arrecifes. Busquei os contatos das entidades na internet e também solicitei dos entrevistados indicações de outras pessoas que pudessem me informar sobre os processos e dinâmicas do PRODETUR. A seguir, identifiquei as dificuldades de se obter o agendamento de algumas entrevistas. Além dessas limitações, também enfrentei limitações de recurso e tempo durante o trabalho de campo. Dessa maneira, reconheço que a quantidade de representantes da sociedade civil (principalmente no que se refere aos cidadãos impactados pelo programa e a integrantes de grupos organizados da sociedade civil) é pequena para suportar generalizações amplas de meus resultados, de modo que procuro delimitar o alcance de minhas reflexões contidas na conclusão.

O encontro com representantes de algumas entidades da sociedade civil não pôde ser agendado pela dificuldade de se obter um número de telefone ou endereço eletrônico válido, ou pela impossibilidade de acessar o representante que efetivamente estava informado sobre o programa e tivesse participado dos processos do PRODETUR. As entidades com as quais não foi possível marcar uma entrevista eram tanto de representantes do setor privado¹², como associações de hoteleiros e organizadores de evento, quanto de grupos que trabalham com os temas de democracia, direitos humanos e mobilização social, como intelectuais e ONGs.

¹² No Ceará, no caso de empresas jornalísticas que participavam no conselho do Polo Costa do Sol como representantes do setor privado, a dificuldade de acesso às pessoas que tinham participado do espaço se deveu à impossibilidade de se obter um telefone de contato que não fosse para sugestão de pautas ou para contratação de publicidade no veículo.

No que tange aos municípios, em alguns casos, houve desafios em se estabelecer o contato para agendar entrevistas por causa de fatores relacionados tanto à infraestrutura quanto à dinâmica das secretarias de turismo. Somente alguns dos governos dos municípios possuíam um portal na internet com os contatos para o público. Em pesquisas em listas *online* de telefones da região ou em portais, os contatos, por vezes, não estavam atualizados. Os recursos das secretarias de turismo também influenciaram a possibilidade de acesso aos responsáveis pelo PRODETUR nos municípios, pois em alguns casos era necessário ligar sempre para o número central da prefeitura para ser transferido (não havendo um número de contato direto com a secretaria). Ademais, o horário de funcionamento das prefeituras contactadas, em sua grande maioria, era até as 12h ou 13h, não incorporando o horário comercial da tarde.

Outra dificuldade encontrada se deveu às mudanças de gestão das prefeituras que conduziu a transformações nas secretarias, de modo que os novos funcionários não acompanharam os processos do PRODETUR desde o início e podem desconhecer as ações e diretrizes do programa¹³. Durante as ligações para agendar as entrevistas do trabalho de campo, me deparei com dois municípios em que os gestores envolvidos com o turismo municipal não pareciam saber o que era o PRODETUR. Foram os casos das secretarias de turismo de Trairi – CE e de Barreiros – PE. No caso de Trairi, foi possível obter o telefone celular do atual Secretário de Turismo e Meio Ambiente e também o contato do Secretário da gestão anterior. Contudo, nenhum dos dois gestores participou do Conselho Polo Costa do Sol ou sabia informar sobre os projetos do PRODETUR no município. Por fim, em Barreiros, falei por telefone com o Secretário de Turismo, que me pediu para retornar posteriormente. Em face ao aparente desconhecimento sobre o programa e a longa distância do município em relação à capital (106 km), privilegiei a entrevista com gestores de outros municípios durante o trabalho de campo.

Contudo, os documentos indicam que ambos os municípios tiveram envolvimento com o PRODETUR e os conselhos de turismo de suas regiões. Dentre as 3 atas¹⁴ disponíveis das reuniões do Conselho Polo Costa do Sol (Ceará), representantes

¹³ Desde a aprovação do PRODETUR Nordeste I ocorreram 4 eleições nas prefeituras, e desde a aprovação do PRODETUR Nordeste II 2 eleições, gerando cortes nos fluxos de informação até mesmo para os funcionários.

¹⁴ As atas no portal do BNB são de encontros em 03/2004 (reunião de posse dos conselheiros), 03/2004 (segunda reunião, extraordinária) e 06/2008 (terceira reunião, extraordinária).

de Trairi registram presença em duas e o município é citado em outra (pelo aumento do fluxo turístico e a importância da interiorização do turismo)¹⁵.

Por outro lado, das 7 atas¹⁶ de reuniões do conselho Polo Costa dos Arrecifes com os 3 setores (público, privado e do chamado “terceiro setor” pelo BID nos documentos oficiais), representantes de Barreiros estiveram em 2, um encontro de instalação deste espaço em 13/12/2002 e outro em 25/05/2006¹⁷. Considerando a baixa participação nas reuniões do conselho (segundo registro das atas) e a dificuldade de acessar por telefone um gestor municipal que pudesse fornecer informações sobre projetos do PRODETUR no município, descontinuí o contato com esta prefeitura.

Ressalto ainda que a escolha dos entrevistados e a possibilidade de acesso aos municípios durante o trabalho de campo foram parcialmente delimitadas pelo período de tempo reservado para a pesquisa, os recursos disponíveis e a locomoção entre os municípios (retornando sempre à capital cearense ou pernambucana)¹⁸.

As entrevistas realizadas tinham como guia um roteiro de questões, montado a partir dos indicadores estabelecidos. Para a redação das perguntas também utilizei os dados obtidos a partir da leitura dos documentos das operações, como o regulamento dos conselhos de turismo dos polos, algumas atas de reuniões dos conselhos do Polo Costa do Sol – CE e do Polo Costa dos Arrecifes – PE, os Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS de ambos os estados, e as propostas de empréstimos. Inicialmente, consolidei um único roteiro com questões mais gerais e específicas sobre o PRODETUR no Ceará e em Pernambuco e, conforme o perfil do entrevistado, adaptava, subtraía e reescrevia as perguntas¹⁹. Este roteiro servia como um

¹⁵ A primeira ata identifica a presença de representantes da Prefeitura e da Secretaria de Turismo do município. Na última ata, o conselheiro da Prefeitura de Trairi perguntou sobre a autonomia das agências do BNB para a análise dos projetos, uma vez que considerou burocrático o processo pelo qual passavam alguns projetos que necessitavam ser enviados para a superintendência em Fortaleza.

¹⁶ As atas são de encontros em 12/2002 (reunião de Instalação do Conselho), 06/2003 (reunião de validação do PDITS), 10/2005 (reunião do terceiro setor), 10/2005 (reunião do setor privado), 11/2005 (reunião do setor público), 03/2006, 04/2006, 05/2006 e 09/2006.

¹⁷ Na reunião de 2006, o representante do município comunicou que haviam iniciado o processo de elaboração do Plano Diretor.

¹⁸ Em minha experiência durante o trabalho de campo, percebi que o transporte entre os municípios em Pernambuco foi mais facilitado devido às distâncias mais curtas e às alternativas de meios de transporte. No Ceará, os acessos eram mais difíceis, com ônibus que paravam em várias localidades antes de chegar ao destino final, diminuindo o tempo para a pesquisa (entrevista e coleta de documentos).

¹⁹ Vide o **Roteiro 1: Questões específicas e gerais das entrevistas realizadas durante o trabalho de campo** nos anexos.

guia para a entrevista, de modo que outras questões e novos temas surgiam durante a conversa e eram explorados.

Com o roteiro à minha frente e os temas principais memorizados, durante as entrevistas tentei estabelecer uma conversa menos rígida (do que a estrutura de um questionário fechado), de modo a estimular que os entrevistados indicassem novos aspectos sobre a participação e as práticas de informação do programa. Com razoável liberdade para responder (e sem que o roteiro fosse lembrado a toda hora aos entrevistados), fiz um esforço no sentido de diminuir as resistências e reservas dos interlocutores. Quando a resposta começava a se distanciar da pergunta e dos objetivos da pesquisa, refazia posteriormente a questão com outras palavras e a partir de outros ganchos com as novas informações apresentadas pelos entrevistados.

Também procurei identificar e solicitar documentos úteis para entender os processos participativos e de acesso à informação. Os documentos obtidos no trabalho de campo foram adicionados aos arquivos acessados pela internet (nos portais do BID, do BNB, do Ministério do Turismo, das Secretarias de Turismo do Ceará e de Pernambuco). A sistematização dos arquivos considerou as instituições produtoras das informações e os objetos dos documentos (propostas de empréstimo, avaliações dos programas, dados sobre o setor do turismo).

No momento das entrevistas, também foram realizadas observações sobre as reações e comportamento dos entrevistados, o ambiente em que estavam inseridos e as informações que forneciam somente com o gravador desligado. No transcrito de minhas análises, indico essas observações para avaliar a qualidade da participação e do acesso à informação do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco.

Entrevistas complementares, principalmente no que se refere à esfera nacional e supranacional, foram realizadas em Brasília nos meses de novembro, dezembro e fevereiro. Neste período, conversei com funcionários do BID e também com um gestor do Ministério do Turismo. As informações geradas no processo de trabalho de campo (que envolveu entrevistas no Ceará, em Pernambuco e em Brasília) foram complementadas a partir da busca por notícias sobre o programa na internet, resultando em pastas de *clippings online* organizadas por “esfera federal”, “Ceará”, “Pernambuco” e pelos nomes dos municípios analisados.

As entrevistas foram transcritas e, em seus textos, foram identificados os temas relevantes para o objetivo de minha dissertação. Os temas foram então nomeados pelas seguintes **palavras-chave**: processos participativos; conselhos dos polos turísticos e conselhos de turismo dos estados; audiências públicas; Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) e Plano Diretor Participativo (PDP); qualificação profissional e empresarial; pedidos de acesso à informação e fluxos de informação; demandas e mudanças do desenho do projeto; projetos problemáticos; termo de ajustamento de conduta; influência da esfera municipal; influência da esfera estadual; influência da esfera federal; influência do BID nas operações; obrigação contratual; relação entre BID, BNB, MTUR e SETUR na execução do PRODETUR.

viii) Síntese da apresentação dos capítulos

Nos capítulos que se seguem realizo um debate sobre a dinâmica pela qual os temas acima permeiam as políticas e práticas do BID na execução do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco. A dissertação está organizada em cinco capítulos, cujos resultados e reflexões são debatidos na conclusão. No primeiro capítulo, realizo a discussão mais ampla sobre as teorias e conceitos que fundamentam a pesquisa, isto é, sobre processos de desenvolvimento e democracia em cenário de governança internacional-global. Também contextualizo o acesso à informação a partir do marco regulatório no Brasil, na América Latina e em âmbito internacional. Considerando o PRODETUR como o caso analisado na pesquisa, indico, neste primeiro capítulo, dados referentes ao turismo como um setor econômico e sua relação com o desenvolvimento.

No segundo capítulo, descrevo o PRODETUR a partir de seus documentos oficiais. Apresento e problematizo as operações do programa a partir do recorte do Ceará e de Pernambuco, identificando críticas, análises e avaliações realizadas sobre o PRODETUR pelo BID e BNB, acadêmicos e grupos da sociedade civil. Começo a delinear algumas comparações entre os processos de desenvolvimento, as instâncias participativas e as práticas de informação que ocorreram em ambos os estados. Já desde este capítulo também procuro explorar dados a partir das entrevistas realizadas.

No terceiro, quarto e quinto capítulos, apresento a sistematização dos dados empíricos levantados na pesquisa a partir de questões essenciais para o debate sobre a possibilidade das políticas e práticas de informação do BID se configurarem como recursos para se acionar mecanismos de *accountability* pública durante o PRODETUR. Nesses capítulos inter-relaciono os processos na esfera macro das instituições e na esfera micro dos atores envolvidos. Dessa maneira, realizo um esforço no sentido de relacionar as práticas de *accountability* e de acesso à informação nas diversas instâncias de gestão do projeto: BID, BNB, governo federal, estadual e municipal.

A conclusão retoma as reflexões apresentadas nos capítulos anteriores para explorar as questões centrais reveladas na pesquisa sobre as políticas e práticas de informação do BID aplicadas ao PRODETUR no Ceará e em Pernambuco. Identifico algumas lacunas dos mecanismos de acesso à informação e participação no PRODETUR, como o predomínio de representantes do poder público nos conselhos dos polos turísticos; a necessidade de mais tempo e recursos para divulgar a informação para organizações locais impactadas pelo programa; o receio de fornecer informações, o que fortalece a cultura do sigilo; e as diferenças de acesso segundo o perfil do solicitante da informação e os recursos que este possui para compreendê-la.

Outras conclusões mais gerais, referentes à relação entre desenvolvimento e democracia, identificam limitações de um modelo gerencial que prima pela eficiência econômica, em detrimento do fomento a uma atuação política que possa diminuir as distâncias entre os beneficiados (no caso do PRODETUR, os turistas) e os impactados negativamente (os moradores) pelos processos de desenvolvimento. Além disso, considerando que as normatizações de mecanismos de acesso à informação e *accountability* no plano da governança global são um processo permeado por denúncias e conflitos (que colaboram para a transformação dessas estruturas), a terceira fase do PRODETUR (Nacional Ceará e Pernambuco) deve ser analisada futuramente em comparação com o PRODETUR NE II – que estabeleceu instâncias informativas e de acesso à informação devido a críticas sofridas pelo PRODETUR NE I. Dessa maneira, a presente dissertação poderá servir como ponto de partida para pontuar os avanços e retrocessos do acesso à informação na continuidade do programa.

Capítulo 1. Marcos teóricos interpretativos e analíticos e contextualização histórica

1.1. Informação, *accountability* pública, democracia e desenvolvimento em cenários de globalização

O objeto de análise da minha dissertação, as políticas e práticas de informação do BID, se insere em um debate mais geral da interface entre o desenvolvimento e a democracia. Contudo, ambos os conceitos abrangem uma amplitude de significados, uma vez que podem ser acompanhados de adjetivos qualificadores para identificar a que projeto e a que propósito servem. Minha pesquisa procurou identificar se as políticas e práticas de informação do BID permitem a permeabilidade, pela sociedade civil, dos projetos do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco de modo a tornar a gestão desses processos de desenvolvimento mais democrática. Cabe destacar que os modelos de gestão democrática podem conceber diferentes significados para a participação. Por um lado, ela pode ser utilizada para garantir a eficiência da administração na escuta à população e na obtenção de legitimidade para as decisões tomadas. Por outro lado, a participação pode servir como recurso para o exercício da cidadania e a promoção de direitos, permitindo a construção do interesse público a partir da negociação. Evidentemente, esses modelos podem também se interpenetrar, de modo que elementos de ambos os tipos de gestão influenciam o entendimento da participação e o discurso adotado nos processos de desenvolvimento.

O contexto no qual o programa é planejado e executado complexifica as relações estabelecidas entre os diferentes atores envolvidos nos projetos, levantando novas questões e debates sobre alguns conceitos-chave que permeiam a investigação. O PRODETUR envolve diversos perfis de atores em escalas que se intercalam e se sobrepõem. Identifico funcionários dos bancos, gestores públicos, organizações da sociedade civil e cidadãos impactados pelo programa. Os referidos atores atuam nas escalas supranacional, nacional, e subnacional (estadual, municipal e local) que estão interconectadas entre si e permitem que ações de determinados atores e a opinião pública sejam corroboradas ou enfraquecidas pela atuação de atores em outras escalas.

Dessa maneira, processos de globalização e governança global são essenciais para a compreensão da democracia em uma perspectiva supranacional para o qual não existe uma territorialidade autônoma e independente não afetada pelas decisões políticas de instituições internacionais e governos nacionais. Devido aos processos de globalização, os países e as democracias nacionais se tornam cada vez mais interdependentes e também se inserem e recebem influência das dinâmicas e acordos construídos internacionalmente. Nesta esfera, a responsabilização dos tomadores e executores das decisões em instituições multilaterais e BMDs não guarda uma relação íntima com o processo eleitoral e o voto universal. Os mecanismos de *accountability* são estabelecidos em decorrência de críticas das sociedades civis internacionais e nacionais (regionais, estaduais e locais), para permitir os questionamentos dos diferentes setores. E, no caso de programas de desenvolvimento, há o potencial dos mecanismos em questão viabilizarem, em alguma medida, a influência dos cidadãos impactados pelas operações ou de organizações que vocalizam suas demandas.

O acesso à informação, estabelecido por práticas e políticas dos BMDs, pode servir de recurso para a compreensão dos projetos do PRODETUR e o acionamento dos mecanismos de *accountability* pública do BID. Mas, a disponibilidade da informação e a existência da alternativa de solicitação de dados e documentos sobre o programa não são suficientes para garantir a *accountability* ou uma gestão mais democrática dos processos de desenvolvimento. É necessário verificar as condicionalidades que permitem o acesso amplo à informação e as consequências nas diferentes fases do ciclo do programa, a partir do acionamento de mecanismos de *accountability*.

Os principais conceitos e teorias que assumo como ponto de partida para meu marco interpretativo analítico se referem a *accountability* pública, democracia e desenvolvimento. Esses são termos polissêmicos que englobam uma grande diversidade de conceitos e teorias. Com base numa revisão preliminar de algumas teorias e conceitos, procuro apresentar aqui minha visão sobre possíveis inter-relações entre os três, envolvendo também outros que sejam importantes para minhas análises, como os relativos à noção de esfera pública, sociedade civil e cidadania.

Primeiramente é preciso observar que, de acordo com Giovanni Sartori (1965), a definição de democracia é imprecisa e seu significado se modifica em diferentes

momentos históricos, sendo modelado pela experiência de seus praticantes. Dentre as características da democracia, podemos afirmar que suas decisões políticas são coletivizadas, sendo tomadas por um órgão decisório e cujos resultados recaem sobre uma coletividade. Além disso, as decisões políticas são soberanas, inescapáveis e sancionáveis. A soberania significa que as decisões políticas se sobrepõem a qualquer poder; a inescapabilidade garante que essas decisões se estendam até as fronteiras que definem a cidadania; e a possibilidade de sanção se relaciona ao fato de que as decisões são sustentadas pelo monopólio legal da força (SARTORI, 1994).

Portanto, a maneira como são estabelecidas essas decisões políticas prevê uma congruência entre os tomadores de decisões e os indivíduos que vivenciam as consequências dessas decisões. No plano nacional, a *accountability* poderia ser explicada a partir da dimensão do processo eleitoral, pois os cidadãos podem demandar a responsabilização dos governantes devido a seu voto (HELD, 1995). Porém, de acordo com Habermas (2001), a globalização gerou transformações na segurança jurídica e efetividade do Estado administrativo, na soberania do Estado territorial, na identidade coletiva (que permite a solidariedade e a mobilização dos cidadãos), e na legitimidade democrática do Estado-nação. Surgiram, assim, regimes que permitem governar em uma esfera supranacional. No plano internacional, as regras e hierarquias entre as instituições não seguem estritamente a lógica da representação, mas de iniciativas de cooperação e financiamento em nível bilateral ou multilateral (SARTORI, 1996).

Há que se problematizar a simetria entre tomadores de decisão e os receptores alvos das decisões. Afinal, instituições internacionais não apoiam suas decisões em um sistema de representação de maiorias e as decisões políticas podem atravessar fronteiras nacionais. As decisões de um Estado podem ter resultados em outro Estado, devido à alta interconectividade entre eles e à inexistência de uma comunidade que se governa internacionalmente. David Held (1995) questiona quem deve consentir e participar das diferentes decisões na esfera internacional e quem deve ser responsabilizado em face de quem. O autor propõe uma democracia cosmopolita, consolidada a partir do interior de comunidades nacionais e de suas associações civis em direção aos temas e debates externos. Assim, os cidadãos, comprometidos com sua comunidade política nacional,

adequada a uma regra democrática cosmopolita, também estariam inseridos em um sistema universal de governança (HELD, 1995).

Similarmente, Habermas (2001) visualiza uma constelação pós-nacional na medida em que a soberania não é mais indivisível, mas compartilhada com agências internacionais. O novo rearranjo problematiza os princípios da democracia liberal, baseada na auto-governança, no consentimento, na representação e na soberania popular. De modo que os déficits de legitimação e controle possam ser equilibrados na esfera supranacional, são importantes a criação de novas formas de regulamentação política que não sejam baseadas no poder econômico, cuja distribuição é desigual, e também o desenvolvimento de novas formas de condução democrática na sociedade.

Para que a democracia se consolide internacionalmente, além de mecanismos de controle político e de uma identidade cosmopolita, é necessário garantir a agência do cidadão quando a sua ação é voltada para a governança global. Nesse sentido, como defende Guillermo O'Donnell (2004), a democracia se fundamenta na ideia do ser humano como agente, que pode compartilhar coletivamente a responsabilidade de tomar decisões conjuntas. Entretanto, a possibilidade de exercício da cidadania depende do contexto democrático em que os diferentes atores estão inseridos. As instituições e instâncias de participação política serão influenciadas pela maneira como a cidadania se desenvolveu. Afinal, como explica José Murilo de Carvalho (2002), a cidadania possui diversas dimensões, sendo que a cidadania plena — que conta com liberdade, participação e igualdade para todos — é um ideal ocidental inatingível²⁰. Usando o exemplo da Inglaterra, Carvalho (2002) aponta que houve um desenvolvimento cronológico e lógico da cidadania que passou pelo surgimento, primeiro, dos direitos civis (de proteção à vida, liberdade, propriedade e igualdade perante a lei), depois, dos direitos políticos (à participação do cidadão no governo da sociedade) e, por fim, dos direitos sociais (à participação na riqueza coletiva).

Os caminhos de desenvolvimento da cidadania não são lineares e, portanto, se apresentam de maneira diferente em cada contexto. No Brasil, Carvalho (2002) indica que a pirâmide de direitos se inverteu e os direitos sociais se tornaram a base da cidadania, de modo que a negociação é feita diretamente com o governo, sem passar

²⁰ Ou seja, em determinado contexto algumas dimensões da cidadania podem estar presentes e outras ausentes.

pela mediação da representação, permitindo a cooptação de grupos organizados a partir da distribuição de benefícios sociais. Além do mais, o fascínio com um Executivo forte também estimula a tradição patrimonialista. No contexto brasileiro, então, há uma visão corporativista dos interesses coletivos e o déficit de uma organização autônoma da sociedade em defesa do interesse público (CARVALHO, 2002). É importante reter esta reflexão para fins desta dissertação que discorre sobre espaços de participação política no que se refere os processos de desenvolvimento do PRODETUR no Brasil²¹.

Como explica Gustavo Esteva (2000), desenvolvimento é um termo que possui diversas conotações que geralmente indicam uma perspectiva de homogeneidade e unicidade em termos comparativos entre as diferentes sociedades, como se o desenvolvimento conduzisse a um fim similar. Os primeiros teóricos do desenvolvimento, da década de 1940-50, inclusive o reduziram à ideia de crescimento econômico, havendo a criação posterior do termo desenvolvimento social, mas que se apresentava de modo a compreender a esfera econômica como separada da social (ESTEVA, 2000). Posteriormente, o termo ganha qualidades como desenvolvimento participativo, humano, equitativo, alternativo, sustentável, entre outros. Considerando os fins da minha dissertação – de analisar as políticas e práticas de informação presentes no PRODETUR e a possibilidade de influência da sociedade civil nos desenhos dos projetos – identifico abaixo algumas características do desenvolvimento democrático e da atuação de grupos e cidadãos nas esferas públicas e na formação da opinião pública.

Anne Marie Goetz e Rob Jenkins (2002) enfatizam a importância da voz dos cidadãos na relação entre desenvolvimento e *accountability*, pois a voz permite questionar as instituições internacionais sobre suas decisões e ações; e considerar os padrões de justiça e moralidade que podem conduzir à punição dos responsáveis, a partir do uso coletivo da liberdade de expressão. Concluo, então, que ambas as características pertencem às possibilidades da *accountability* (responsividade e reforço, que veremos a seguir), sendo fundamentais para os processos de desenvolvimento democráticos. Uma abordagem política de participação democrática em processos de desenvolvimento (FREY, 2001) visa à criação de arenas para a formação da vontade

²¹ Estes espaços são influenciados pelo tipo particular da cidadania brasileira, que torna a dinâmica democrática (que requer recursos e significa custos aos cidadãos) ainda mais complexa em operações que envolvem atores locais, estaduais, nacionais e internacionais nos processos de desenvolvimento.

pública, incitando um processo de discussão pública ampla, viabilizada por meio de estruturas democrático-participativas.

Concebo as arenas de formação da vontade comum, estabelecidas a partir de estruturas democrático-participativas, como esferas públicas nas quais atores privados reúnem-se para discutir problemas de interesse comum, por meio do uso da razão. Na esfera pública existente em sociedades modernas, os cidadãos realizam a mediação entre sociedade e Estado, responsabilizando o último devido à mobilização da opinião pública formada em decorrência do escrutínio crítico (HABERMAS, 1991). Contudo, vale observar algumas divergências em relação à concepção de esfera pública.

Como argumenta Nancy Fraser (1991), o modelo liberal da esfera pública burguesa de Habermas possui limitações, como a exclusão de grupos competidores e a manipulação da opinião pública. Fraser propõe o reconhecimento da complexidade das identidades culturais dos diferentes públicos e a proliferação de contra-públicos subalternos que criam e circulam contra-discursos. Posteriormente, Habermas (1997) vai assinalar o “*engate*” entre os canais de comunicação da esfera pública e das esferas privadas. Isto é, o que diferencia uma esfera da outra não são os temas que abordam, mas as condições de comunicação (assegurando a intimidade de uma e a publicidade de outra). Dessa maneira, alguns dos pontos criticados por Fraser, são reelaborados por Habermas (1997:98), que afirma que “*a esfera pública retira seus impulsos da assimilação privada de problemas sociais que repercutem nas biografias particulares*”.

O conceito de poder de Hannah Arendt também pode contribuir para a compreensão da esfera pública que permite uma ação política fora do Estado. Para a autora, o poder corresponde à habilidade dos seres humanos de agirem em concertação e, portanto, pertence ao coletivo e sua existência depende da conservação do grupo unido. O poder precisa de legitimidade, e não de justificação, pois é inerente à existência das comunidades políticas. Nesse sentido, compreendemos que a legitimidade pode ser construída a partir da opinião pública formada e mobilizada pelos grupos da sociedade civil na esfera pública.

A sociedade civil é uma expressão que possui diferentes significados e cujo conceito foi construído historicamente em relação à definição do que é Estado. Dessa maneira, a sociedade civil, em suas diferentes concepções, assumiu o valor de pré-estatal, anti-estatal, pós-estatal e não-estatal. Observando a dicotomia entre sociedade

civil e Estado, Norberto Bobbio (1995) define a primeira como tudo aquilo que resta após se delimitar o espaço em que é exercido o poder estatal. Negativamente, a sociedade civil é a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado e por seu poder coativo. Marco Aurélio Nogueira (2003:191) colabora para complexificar o conceito, propondo uma sociedade civil político-estatal, uma vez que considera que a sociedade civil é espaço de organização de novos Estados e sujeitos, bem como “*luta, governo e contestação, no qual se formam vontades coletivas*”. Os movimentos na sociedade civil político-estatal podem controlar e direcionar os governos, e também dar origem a novas hegemonias.

O conceito de Bobbio (1995) aliado ao de Marco Aurélio Nogueira (2003), nos permite ampliar o leque de atores e interesses envolvidos na sociedade civil. No caso do PRODETUR, podemos considerar pertencentes à sociedade civil: moradores de regiões que receberam operações do PRODETUR; organizações não governamentais que trabalham o desenvolvimento local, questões de gênero e temáticas socioambientais; entidades internacionais que mediam o acesso à informação das ONGs locais; comerciantes e profissionais do turismo; e empresas prestadoras de serviço para o setor.

Enfatizo que a lógica dos interesses da sociedade civil pode ser também muito diversa, visto que alguns grupos agem a partir de estratégias mercadológicas, enquanto outros buscam interesses privados, e há ainda os que se organizam por laços de solidariedade em prol de interesses comuns. Por fim, cabe destacar que os interesses das organizações da sociedade civil nem sempre são evidenciados e delimitados de forma estanque, de modo que uma entidade pode abarcar objetivos mais condizentes com a lógica do mercado e também outros mais relacionados à coletividade.

Na perspectiva do turismo como estratégia para o desenvolvimento e, mais especificamente, das políticas e práticas de informação do BID no PRODETUR, atribuo uma particularidade às teorias e conceitos de *accountability* pública, dado que tanto integram meu marco interpretativo como constituem de forma direta, ainda que subjacentemente, meus objetos de análise.

O enfoque das teorias de *accountability* pública se volta para as iniciativas das instituições em prol de mecanismos de responsividade, que podem contribuir para a ação da sociedade civil de mobilização da opinião pública no sentido de demandar a responsabilização das instituições públicas. Segundo Keohane (2005), existem três

elementos que justificam a responsabilização de instituições públicas: os deveres assumidos na representação de outro; o suporte político ou financeiro recebido; e o impacto das decisões dos agentes na vida cotidiana. Andreas Schedler (1999:13) argumenta que o objetivo dos mecanismos de *accountability* seria o de prevenir e reparar abusos de poder, a partir de exigências de que os atos das instituições sejam justificados e este poder seja exercido transparentemente.

Segundo diversos autores existem diferentes modelos de *accountability*, tais como:

- i. a *accountability* vertical, que permite aos cidadãos exporem suas demandas e denunciar condutas impróprias de funcionários públicos, e a *accountability* horizontal, que se relaciona com a supervisão, vigilância, reparação e imposição de sanções entre órgãos públicos (SCHEDLER, 1999; FOX, 2000);
- ii. a *accountability* interna, que se refere à responsabilização de lideranças das instituições por seus agentes, e a *accountability* externa, com a responsabilização da instituição em face a seu público externo (KEOHANE, 2005; HUSE, 2005);
- iii. a *accountability* hierárquica, entre supervisor e subordinado, e a *accountability* pluralista, entre ramos diferentes de uma instituição (ROMZEK, 2000; KEOHANE, 2005);
- iv. a *accountability* institucional, quando a denúncia e o direito a sanção são compreendidos e aceitos mutuamente pelos agentes e instituições (SCHEDLER, 1999);
- v. a *accountability* societal, de iniciativa dos diferentes grupos da sociedade civil ou da mídia fora do período eleitoral (SMULOVITZ & PERUZZOTTI, 2000; ROMANO *et al*, 2005);
- vi. a *accountability* pública, de iniciativa das instituições que criam mecanismos para serem responsabilizadas em face à opinião pública (SCHEDLER, 1999; KEOHANE, 2005; STEFFEK, 2010).

Vale notar que a *accountability* pública relaciona-se também com outros modelos de *accountability*, como: a vertical, uma vez que grupos da sociedade civil

utilizam os mecanismos das políticas dos BMDs para demandar ações e realizar denúncias; a externa, pois os mecanismos são acionados pelo público externo; e a institucional, porque os mecanismos foram criados pelos bancos a partir de pressões da sociedade civil no cenário internacional.

Os mecanismos de *accountability* pública, como explica Steffek (2010), permitem que instituições públicas se abram para críticas, questionamentos e comentários originados na esfera pública. As sanções possíveis provenientes da sociedade civil são sanções simbólicas, com a perda de reputação da instituição, e podem também desembocar em outros processos políticos mais formais (como a aceitação pública de compromissos pela instituição internacional ou a troca de funcionários responsáveis pelo projeto de desenvolvimento). Diferentemente da *accountability* eleitoral, a *accountability* pública ocorre fora das eleições e não está ligada à sanção do voto — o que a torna adequada para compreender as relações democráticas em âmbito internacional, para além dos Estados nacionais.

Contudo, existem limites e condicionalidades para que as políticas de informação possam servir de recurso para os mecanismos de *accountability*. Jonathan Fox (2007) afirma que as evidências empíricas de que a transparência tem impacto na *accountability* não são tão fortes, e que as explicações sobre os efeitos do acesso à informação não são tão diretas como pensado pelo senso comum. Para o autor, o acesso à informação desacompanhado de outros dispositivos se limita à responsividade e a uma *accountability* “leve”. O reforço (que pressupõe medidas de sanção, compensação e remediação) seria uma condição essencial para um regime de *accountability* “pesada”. Na presente dissertação, procuro responder, no âmbito do PRODETUR, a questão proposta pelo autor: em que condições podem o acesso à informação e a transparência conduzir à *accountability*?

Afinal, em contextos de governança global, os diferentes grupos da sociedade civil necessitam de recursos para avaliar as ações de instituições internacionais, de modo que a transparência e a informação se tornam centrais para a *accountability* pública. Na modernidade, a informação modifica as relações sociais e também o olhar sobre o mundo. Jürgen Habermas (1986:60) discorre sobre a racionalidade e a técnica na modernidade, indicando que a dominação da natureza — a partir da técnica —

significou também a dominação dos homens — pela organização do modo de produção e controle do tempo e espaço. Segundo o autor, a técnica organiza as relações sociais e de produção material e, portanto, define uma cultura, projetando “um mundo”. Devido ao domínio gerado pela racionalidade, *“la ciencia y la técnica mismas [...] asumen el papel de una ideología que sustituye a las ideologías burguesas destruidas”* (HABERMAS, 1986:102).

Anthony Giddens (1991:11) argumenta que — apesar de muitos autores identificarem, no final do século XX, um período de transição da modernidade para a pós-modernidade — não houve um momento de encerramento da modernidade, mas um exacerbamento e a universalização de suas características. O conceito de pós-modernidade teria sido criado em face da *“desorientação que se expressa na sensação de que não se pode obter conhecimento sistemático sobre a organização social”* e *“da sensação de que muitos de nós temos sido apanhados num universo de eventos que não compreendemos plenamente”* (GIDDENS, 1991:12).

Dentre as características da modernidade radicalizada, Giddens (1991:30-37) indica a existência do desencaixe (o deslocamento de relações sociais dos contextos locais para o reencaixe em situações indefinidas de tempo e espaço). Os *“sistemas peritos”*, que são uma forma de desencaixe, constituem-se de áreas de excelência técnica ou competência profissional que organizam os ambientes e as relações sociais a partir da confiança. Cotidianamente, o indivíduo pode pesar os riscos de suas ações a partir de informações e conhecimentos que não compreende, mas que foram atestados por um sistema perito. Obter ou deter informação ou conhecimento pode se tornar uma forma de exercer poder, principalmente sobre os indivíduos que depositam sua confiança nos sistemas peritos, não questionando decisões ou ações desenvolvidas na ordem social. Esta centralidade da informação na sociedade moderna indica, então, a existência de relações de poder presentes também no desenvolvimento de políticas de informação e mecanismos de *accountability*.

De acordo com Michel Foucault (1997), a informação pode ser considerada como mecanismo importante para a gestão da população, uma vez que, a partir da modernidade, há a governamentalização do Estado e uma agudização da disciplina. Segundo o mesmo, a nova sociedade, uma sociedade de governo, se baseia no triângulo

soberania, disciplina e gestão governamental. A disciplina e a gestão necessitam de informação e conhecimento para exercer o poder e o controle da população. Instituições, procedimentos, táticas e aparelhos estatais são criados para permitir essa disciplina e gestão, baseadas na informação. Por outro lado, a soberania se refere aos poderes assumidos pelo governante, que se justificam pela submissão à realização do bem comum a partir da obediência à lei. A soberania assume uma finalidade circular, referindo-se ao exercício da própria soberania. A partir das reflexões do autor, podemos, então, considerar que o exercício do governo e da governança exige uma dimensão de legitimidade em face aos indivíduos e sociedades. O poder exercido será somente aceito se percebido como voltado para o interesse público.

Para que as instituições públicas (especialmente na esfera internacional) sejam consideradas legítimas e desenvolvam práticas de boa governança, há a necessidade de que as entidades possam ser responsabilizadas por meio de mecanismos de *accountability*. Segundo Keohane (2005), as normas apenas são consideradas legítimas quando adequadas a princípios democráticos. A necessidade de legitimidade é ainda mais destacada internacionalmente, pois não há um governo global e as normas criadas e acordadas pela interação entre os atores (países e instituições internacionais) não definem sanções claras no caso do descumprimento. Os atores possuem certa liberdade de se comportarem ou não de acordo com as normas, pois não há uma punição explícita estabelecida para os países e instituições internacionais que desrespeitem os acordos.

A arena de articulação internacional — que prevê a criação de normas e padrões formais e informais para a atuação de instituições internacionais, atores privados, sociedades civis e Estados nacionais — pode ser melhor explicada pelo conceito de governança global, que ganha sentido a partir do fenômeno da globalização. Apesar de também não haver uma definição única para este fenômeno, algumas características principais identificadas são: a compressão espaço-temporal; a interdependência das economias dos países; a diminuição de barreiras geográficas às atividades socioeconômicas; e a consciência da situação global (HELD; MCGREW, 2004). Porém, como ressalta Barros, o resultado da globalização não é uma sociedade harmoniosa, uma vez que a interligação ocorre dentro de estruturas de poder, gerando conflitos e exclusões. Segundo esta autora, alguns dos principais desafios teóricos e práticos

decorrentes de processos de governança global em curso são: i) as concepções ultrapassam a idéia do Estado-nação; ii) a governança global não se sustenta em interesses e valores universais, iii) a regulação em âmbito global pode acirrar as tensões entre sociedade e indivíduo, estrutura e sujeito (BARROS, 2006).

Barros também observa que as interações²² entre sociedades civis nacionais sobre temas relacionados aos processos de desenvolvimento conduzem à formação de esferas públicas internacionais-globais. Estas esferas são paralelas e mantem intersecções com arenas políticas internacionais-globais promovidas por instituições internacionais e suas redes (BARROS, 2009). Concomitantemente ativistas trocam informações e levam temas relevantes para discussão nas suas esferas públicas nacionais. A ativação das esferas públicas nacionais com intersecções com esferas públicas internacionais-globais pode assumir grande relevância para a democratização da governança global. Diversos grupos debatem temas de interesse comum que se referem a questões internacionais e podem mobilizar a opinião pública para demandar mudanças nos processos de desenvolvimento e nas normas internacionais. Tais processos não seguem um mesmo padrão homogêneo e linear, podendo-se observar avanços e recuos conforme temáticas, atores envolvidos e conjunturas.

Vale então observar algumas divergências em relação à concepção de esfera pública. Como referido anteriormente, esta é concebida como a arena na qual atores privados reúnem-se para discutir problemas de interesse comum a partir do uso da razão. Na esfera pública existente em sociedades modernas, os cidadãos realizam a mediação entre sociedade e Estado, responsabilizando o último por meio da opinião pública formada a partir do escrutínio crítico (HABERMAS, 1991). Como argumenta Fraser (1991), o modelo liberal da esfera pública burguesa de Habermas tem limitações, como a exclusão de grupos competidores e a manipulação da opinião pública. Fraser propõe o reconhecimento da complexidade das identidades culturais dos diferentes públicos (em vez de defender a possibilidade de retrair as diferenças na arena), e a proliferação de contra-públicos subalternos que criam e circulam contra-discursos.

A visão de diversidade de públicos e contra-públicos nas arenas de debate é importante para problematizar as limitações da *accountability* pública em instituições

²² As interações das sociedades civis nacionais neste contexto ocorrem por meio de diferentes tipos de associações e suas redes.

internacionais. A possibilidade efetiva da sociedade civil e cidadãos (agentes externos) acionarem mecanismos de *accountability* e acompanharem esses processos ainda é um desafio. Por outro lado, países-membros de instituições internacionais possuem a prerrogativa de exigir a *accountability* por mecanismos institucionais. Há também diferenciações entre os países-membros no tocante à questão da *accountability*, devido à variação de *status* pelo seu poder político-econômico e investimento financeiro nas instituições, em se tratando de BMDs (BURALL; NELIGAN, 2005).

É importante considerar que a disponibilidade da informação *per se* é diferente da transparência ampla, que permite o acesso aos processos decisórios e não somente aos documentos resultantes. Segundo Paul Nelson (2002), existem quatro fatores para efetivamente garantir o acesso à informação: a plenitude da abertura de informações, a acessibilidade dos documentos, a atualidade da informação disponível e os mecanismos para apelação e influência a partir da informação divulgada. O autor compara políticas de abertura de informações de seis BMDs, verificando que há uma diversidade de políticas e que as regras de acesso também podem limitar a transparência.

Algumas publicações de ONGs internacionais destacam-se na revisão da literatura sobre políticas de informação e mecanismos de transparência devido a mapeamentos e diagnósticos críticos e normativos sobre a liberdade de informação no mundo. Dentre estas publicações, cito as organizadas por David Banisar (2006), Toby Mendel (2009) e Open Society Justice Initiative (2006). No Brasil, Barros (2001) relata casos sobre a experiência de organizações da sociedade civil brasileira com o Painel de Inspeção do Banco Mundial. Na seção seguinte, procuro aprofundar a discussão sobre o direito de acesso a informação e as políticas e práticas de informação de BMDs para que seja possível compreender o fenômeno e subsidiar o aprimoramento crítico dos mecanismos de *accountability* pública na gestão de processos de desenvolvimento.

Os processos de desenvolvimento supracitados são acionados por instituições internacionais, dentre elas os BMDs, que se inserem nos debates sobre a governança global, democracia e desenvolvimento. Segundo Allen Buchanan e Robert Keohane (2006), as referidas instituições se assemelham aos governos, uma vez que geram diretrizes que são acompanhadas de conseqüências negativas quando descumpridas.

Porém, essas instituições não se propõem a realizar a amplitude de funções de um governo e suas ações necessitam do consentimento dos Estados.

Sob uma perspectiva democrática dos processos de desenvolvimento, os autores reafirmam o argumento anteriormente apresentado de Keohane (2005) da importância das instituições internacionais serem legítimas e consideradas como tais. Afinal, essas instituições somente prosperam se receberem o suporte de grupos democráticos que as veem como legítimas. Contudo, a problemática da autorização democrática se torna ainda mais complicada em uma escala global (se comparada à representação no âmbito do Estado) pois a cadeia de comando e delegação de tarefas é mais longa. Assim, o apoio dos Estados democráticos não é suficiente, sendo necessários, dentre outros, i) uma base para articulação do suporte popular fundamentada em razões morais amplamente acessíveis; ii) não confundir legitimidade com justiça, porém tampouco promover a injustiça extrema; iii) a promoção de valores fundamentais que sustentam demandas para a democracia. (BUCHANAN; KEOHANE, 2006).

1.2. Institucionalização das políticas de informação entre governos, organismos internacionais e bancos multilaterais de desenvolvimento

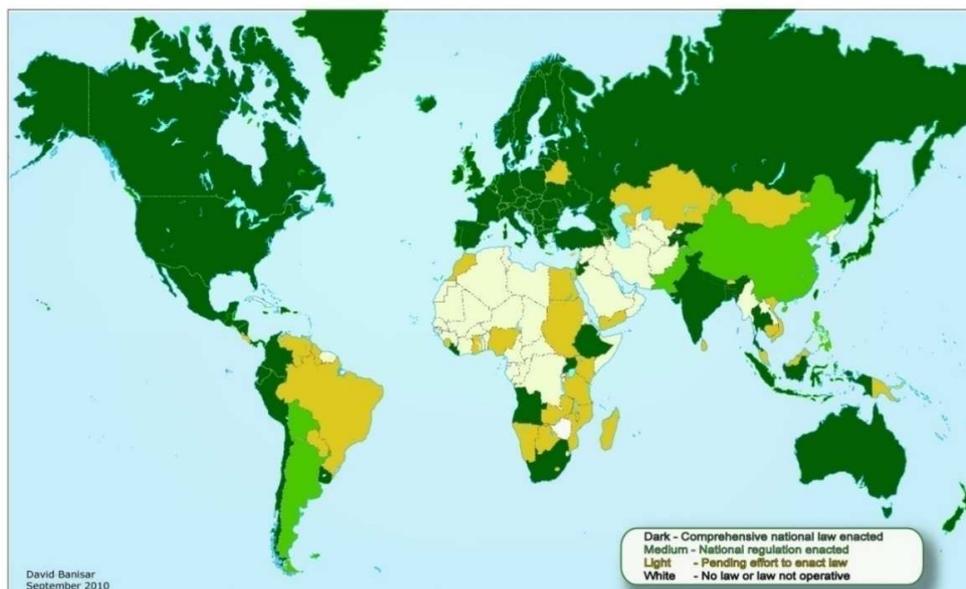
Em diferentes contextos nacionais, é cada vez mais comum a percepção de que o acesso à informação é importante para assegurar a transparência de instituições públicas, evitando a corrupção e também sendo usado em favor de maior eficiência. A criação de legislação específica para o acesso em diferentes países permite o estabelecimento de uma forma sistematizada de solicitar informação, critérios para o sigilo e também possibilidades de apelação em face a negativas.

O direito à informação possui vários significados, que abrangem a obrigação de 1) respeitar, 2) proteger e 3) realizar. A obrigação de respeitar coloca o Estado sob um compromisso negativo de não interferir na liberdade do cidadão de receber e divulgar informações. Por outro lado, a obrigação de proteger prevê um compromisso positivo do governo de impedir que indivíduos ou grupos privados interfiram na liberdade alheia de comunicar informações. Por fim, a obrigação de realizar impõe ao governo o

compromisso também positivo de fornecer informações (CANELA; NASCIMENTO, 2009). O direito à informação se relaciona à possibilidade de acessar informações públicas, que estejam em poder do Estado ou que sejam de interesse público. Este direito pode ser considerado mais amplamente sob a perspectiva de um direito difuso, que pertence à coletividade, podendo gerar ganhos para a sociedade como um todo.

O primeiro país a adotar o conceito do direito de acesso à informação em sua legislação foi a Suécia em 1766 (ALVES, 2009). Segundo a lei sueca sobre a liberdade de imprensa, todos os cidadãos têm o direito de buscar a receber informação (BANISAR, 2006). Paula Martins (2009) indica que, da década de 1950 até o início da década de 1980, nove países adotaram leis de acesso. Em 1987, contabilizaram 13 países com leis de acesso e, em 2007, era um total de 75 países. Atualmente 50 países estão em processo de elaboração de lei específica (CANELA; NASCIMENTO, 2009). O grupo de direitos humanos *Privacy Internacional* atualizou em setembro de 2010 seu mapa mundial (**Ilustração 1: Leis de liberdade de informação no mundo em 2010**) que identifica os países com uma legislação evidente sobre o acesso à informação (verde escuro); países com legislação sobre o acesso a à informação (verde claro); países onde há esforços pendentes para aprovação de uma lei de acesso (amarelo); e países onde não há lei de acesso ou a legislação existente não é respeitada (branco).

Ilustração 1: Leis de liberdade de informação no mundo em 2010
National Freedom of Information Laws, Regulations and Bills 2010



*Not all national laws have been implemented or are effective. See www.privacyinternational.org/foi-survey for reviews of the laws and practices

Fonte: www.privacyinternational.org/foi/foi-laws.jpg

No tocante à América Latina, de acordo com a atualização dos dados do Centro Knight para o Jornalismo nas Américas (2010), 13 países possuem legislação aprovada sobre o acesso à informação ²³. Outros três têm projetos de lei e três não possuem uma lei de acesso com abrangência nacional. Dentre os países que possuem uma lei específica para o acesso à informação, estão: Colômbia, México, República Dominicana, Chile e El Salvador.

Ilustração 2: *Leis de liberdade de informação na América Latina*



Fonte: Centro Knight para o Jornalismo nas Américas, atualizado para junho de 2012

Desde 18 de outubro de 2011, o Brasil também passou a figurar entre os países que possuem uma legislação específica sobre o acesso à informação. A Lei n° 12.527²⁴ foi aprovada pela presidência com veto parcial. A norma regulamenta o inciso XXXIII

²³ Veja nos anexos o **Quadro 8:** *Cronologia da aprovação das leis de acesso a informações na América Latina.*

²⁴ Veja o **Quadro 9:** *Leis brasileiras sobre o acesso a informações.*

do art. 5º da Constituição Federal de 1988, segundo o qual “*todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral*” (BRASIL, 1988). A legislação prevê a criação de um serviço nos órgãos públicos para orientar os cidadãos e protocolar solicitações de acesso à informação. Os pedidos podem se estender a informações de órgãos públicos dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) das três esferas governamentais (federal, estadual e municipal). Também há a possibilidade de apelação face à negativa de acesso e o prazo máximo de sigilo foi estipulado em 25 anos (renováveis por mais 25 anos).

Já em âmbito internacional, desde 1948 declarações afirmam a liberdade de informação²⁵. O primeiro documento foi a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948, cujo artigo IV afirma que “*toda pessoa tem o direito à liberdade de investigação, de opinião e de expressão e difusão do pensamento, por qualquer meio*”. Por outro lado, o documento mais recente é a Declaração de Brisbane de 2010 (UNESCO), que insta as instituições internacionais a adotarem políticas de informação com abertura máxima; e os Estados-membros a aprovarem leis de acesso.

Os bancos multilaterais de desenvolvimento estão entre as instituições internacionais convocadas a adotarem políticas amplas de acesso à informação, sendo o BID um exemplo dessas entidades. Os BMDs são instituições financeiras internacionais autônomas que financiam programas e projetos de desenvolvimento econômico e social em países em desenvolvimento. O BID realiza empréstimos, doações, operações de assistência e de subsídios; além de fornece diretrizes para a implementação de políticas públicas nos países beneficiários. Os Estados-membros participam dos conselhos diretores da agência financeira e possuem, dentre outras, a função de desenhar e supervisionar os projetos de desenvolvimento.

Nas últimas décadas, movimentos sociais e redes de ONGs indicaram a necessidade de reformas político-institucionais para melhorar a *accountability* interna e institucional, como também a externa e pública dos BMDs. As campanhas criticavam a falta de prestação de contas e de acesso à informação. Segundo Nelson (2002), na década de 1990, seis dos maiores BMDs estabeleceram políticas de informação e quatro criaram mecanismos de investigação das reclamações sobre os projetos dos bancos. Os

²⁵ Veja o **Quadro 10: Declarações e marcos internacionais sobre o acesso a informações** nos anexos.

BMDs que institucionalizaram as políticas de informação foram o Banco Mundial – BM (1989), o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (1994), o Banco de Asiático de Desenvolvimento – BAD (1994), o Banco Africano de Desenvolvimento – BAfD (1997), o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BERD (1996) e a CFI/MIGA do Grupo BM (1994). Veja o **Quadro 11: Políticas e práticas de abertura de informação de seis bancos multilaterais de desenvolvimento** nos anexos. No quadro, Nelson identifica algumas categorias que permitem a comparação entre as políticas de informação dos BMDs, como: data de adoção; presunção de abertura; acessibilidade; idiomas do texto da política; disponibilidade dos documentos dos projetos em relação ao período antes da votação da mesa diretora; documentos disponíveis das políticas; e documentos especificamente não divulgados.

O Banco Mundial – BM, fundado em 1944 e com 187 países-membros atualmente, foi o primeiro BMD a criar um documento da política de informação. Isto é, a versão inicial da política de informação do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), criada em 1989 após anos de demandas da sociedade civil internacional (PARK, 2008). A atual Política de Acesso à Informação do BM foi revista em 2009. Conforme este documento, cinco princípios orientam a política de informação do BM: “*maximizar o acesso à informação*”; “*estabelecer uma lista clara de exceções*”; “*salvaguardar o processo deliberativo*”; “*proporcionar procedimentos claros para disponibilizar a informação*”; “*reconhecer o direito dos solicitadores a um processo de apelação*”.

O BM também estabeleceu, em sua política de informação, procedimentos relacionados à interação com os Estados de seus países-membros²⁶. O documento que normatiza a política de informação do BM indica a necessidade de se chegar a um equilíbrio apropriado entre o amplo acesso público à informação em poder do Banco e a

²⁶ A política de informação do BM estipula a necessidade de se consultar o país-membro antes de divulgar informações de documentos operacionais específicos a esse país e preparados em discussão entre seus representantes e o BM (como os documentos de estratégias de assistência ao país e os documentos sobre avaliação de projetos). Em relação aos documentos específicos preparados pelo BM sem discussão com o país (como produtos de pesquisas), o diretor do Banco pode consultar o país membro caso considere a existência de informação confidencial ou que possa prejudicar a relação entre o BM e o país. Por sua vez, os documentos comissionados por um país-membro ou mutuário são divulgados ao público. Porém, os documentos preparados pelo BM como um “serviço remunerado” somente são liberados ao público com a autorização por escrito de autoridade do país envolvido. A divulgação de outros documentos depende do consenso entre o Banco e os países-membros.

obrigação de se respeitar a confidencialidade de clientes, acionistas e funcionários. O BM também se reconhece como uma instituição intergovernamental, de propriedade de diferentes países, e cujas operações são fomentadas por dinheiro público. Segundo sua política, o Banco tem a obrigação de responder a demandas de seus acionistas.

A atuação do BM no Brasil, e em outros países, está relacionada aos projetos de desenvolvimento de outros bancos regionais. No caso do Brasil, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID são os maiores financiadores entre os BMDs²⁷. Em nível federal, os dois bancos dividem 90,2% dos recursos da carteira de projetos com recurso multilateral em execução no país, sendo 48,8% proveniente do BID e 41,3% do BM (BID, 2012).

O BID também busca acordos com doadores para co-financiar alguns projetos específicos, de modo que foram 56 contribuições de financiamento conjunto para 32 operações no total de US\$ 2 bilhões em 2011. Os maiores co-financiadores do BID são a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), o Banco de Exportação e Importação da Coreia (K-EXIM), o Banco Europeu de Investimento (BEI), a Cooperação Financeira Internacional (CFI), a Proparco (braço financeiro da Agência Francesa de Desenvolvimento - AFD) e o Banco Mundial, entre outros (BID, 2011a).

Pelos números destacados acima, observo que o BID tem considerável importância nos recursos investidos no Brasil. Desse modo, as políticas operacionais do BID, como por exemplo a que regulamenta o acesso à informação, são importantes para atuação do Estado e da sociedade civil. O primeiro documento de política de informação do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID é de 1994, mesmo ano em que foi aprovado o PRODETUR Nordeste I. O BID, fundado em 1959, reúne atualmente 48 países-membros e seu objetivo é o financiamento de projetos de desenvolvimento na América Latina e Caribe²⁸. O poder do voto dos acionistas do BID depende do capital investido no Banco. Como no caso do BM, os Estados Unidos são o país o que possui

²⁷ Os projetos de desenvolvimento do BID se concentram na temática de governança pública e reforma do Estado, enquanto os do BM se voltam para as áreas de saúde, energia, meio ambiente e transporte. As operações desses BMDs se complementam quando o tema é desenvolvimento social e previdência

²⁸ O Banco é formado por 35 setores e departamentos. Entre eles, está a Corporação Interamericana de Investimentos (CII), que visa aumentar o acesso de empresas pequenas e médias ao financiamento e assistência técnica. A CII criou sua “*Política de Abertura de Informação da Corporação Interamericana de Investimentos*” em 1999.

maior poder neste banco, com 30,01% dos votos. Em 2009, o BID contratou o total de 200 projetos²⁹ com o custo de US\$ 25,5 bilhões.

O Brasil é um dos membros fundadores do BID e possui 10,84% dos votos. Em 2011, o país contribuiu com US\$ 757,8 milhões para o Banco (do total de US\$ 8,5 bilhões de dólares desembolsados pelos demais países). Entre 1961 e 2011, os custos totais dos projetos de desenvolvimento contratados pelo BID no Brasil somaram o maior valor entre os demais países: US\$ 117,9 bilhões, seguido pelos US\$ 63,3 bilhões dos projetos do México e os US\$ 57,1 bilhões da Argentina (BID, 2011a). O BID é a principal agência de financiamento internacional do setor público brasileiro, de modo que sua carteira de operações equivale a 44% da dívida multilateral do país. Se comparada ao tamanho da economia do Brasil, a contribuição do Banco é pequena. Mas, o BID se destaca como o principal provedor de recursos para ações de cooperação técnica, atendendo a demanda de preparação de projetos e infraestrutura (BID, 2012).

A primeira versão da política de informação do BID foi criada em 1994 (e efetivada em 1995), a “*Política Operacional 102 – Abertura de Informação*”. O documento foi revisado em 1998, 2001 e 2009. A versão atual da política, efetivada em 2011³⁰, identifica quatro princípios orientadores: maximizar o acesso à informação; estabelecer exceções estreitas e claras; fornecer acesso simples e amplo à informação; fornecer explicações sobre a decisão e direito de revisão.

A política de informação do BID prevê alguns motivos imperativos para se optar pela não divulgação de certos tipos de documentos relacionados aos países membros. O Banco não divulga: i) informações pessoais de seus funcionários; ii) documentos legais que se encaixam no privilégio de sigilo entre advogado e cliente, e material que esteja em disputa legal ou negociação; iii) comunicações envolvendo diretores executivos; iv) informações sensíveis à segurança nacional dos países-membros; v) informações fornecidas confidencialmente pelos países-membros; vi) documentos específicos de países, quando identificados por escrito por seus representantes como confidencial ou com potencial para prejudicar suas relações com o Banco.

²⁹ Os projetos contabilizados referem-se a iniciativas com valores acima de US\$ 2 milhões, havendo outros com custos inferiores.

³⁰ O desenvolvimento cronológico dos documentos pode ser acompanhado no **Quadro 12: Banco Mundial - Política de abertura de informação e principais documentos** e no **Quadro 13: Banco Interamericano de Desenvolvimento - Política de abertura de informação e principais documentos**, nos anexos.

De acordo com Barros, o BID refere-se ao Brasil como caso demonstrativo, anunciado a países latino-americanos e de outras regiões como modelo do sucesso das agendas de financiamento público e da passagem do confronto com a sociedade civil para a parceria com os diferentes grupos³¹. Ainda de acordo com a autora, apesar dos modelos participativos, a *accountability* pública dos BMDs no país enfrenta desafios, como a falta de informação, a inadequação dos processos de consulta, e a inexistência ou insuficiência de condições de influência em processos decisórios na formulação de políticas e nas diferentes fases dos projetos de desenvolvimento (BARROS, 2006). Em relação à implementação das políticas de informação do BID no contexto brasileiro, Barros observa que o acervo de documentos e o número de funcionários dos Centros de Informação ao Público do Banco no país são limitados, além de haver funcionários dos escritórios brasileiros que não seguem as normas das políticas de informação. Ademais, o fluxo de informação entre as sedes (em Washington) e os escritórios brasileiros é lento, e a estrutura dos portais na internet é muito confusa para leigos (BARROS, 2006).

Considerando a relação entre os BMDs e os países-membros, é importante compreender também os mecanismos legais do Estado Brasileiro que regulamentam os acordos com as instituições internacionais. A Constituição Federal (1988) estabelece que o Congresso Nacional é responsável pelas decisões sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem compromissos significativos do patrimônio nacional³². Compete ao Senado Federal autorizar as operações externas financeiras de interesses das esferas municipais, estaduais e federal — dispendo sobre os limites e condições das operações de crédito externas³³. Por sua vez, a Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) — órgão integrante da estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) — coordena ações para captar recursos junto às instituições bilaterais ou multilaterais para programas e projetos do setor público. Também é de competência da SEAIN acompanhar, avaliar e recomendar medidas para que a execução dos projetos

³¹ Segundo Barros (2006), a colaboração entre BMDs e sociedade civil pode ser explicada pela pragmatização das organizações sociais a partir da década de 1990, devida em grande medida, à crise das ideologias alternativas e à escassez de recursos para as ações das entidades da sociedade civil. Os diferentes grupos e movimentos sociais foram envolvidos pelo BID a partir de estratégias de descentralização, nacionalização e regionalização. Este envolvimento da sociedade civil se orientou geralmente por esquemas “tripartites” ou “quadripartites”, que compreendem a participação do governo e de empresas privadas.

³² Seção “Das Atribuições do Congresso Nacional”, art.49, parágrafo I.

³³ Seção “Das Atribuições do Congresso Nacional”, art.52, parágrafo V e VII.

e programas seja adequada às expectativas. A SEAIN também administra a relação institucional com as instituições financeiras internacionais, participando de fóruns e órgãos colegiados. O BID é listado entre as instituições com as quais a SEAIN articula o posicionamento estratégico brasileiro. Além disso, a SEAIN negocia as condições para aquisições de quotas das instituições financeiras nos quais o MPOG exerce a representação brasileira. Foi neste contexto legal e normativo das operações de cooperação internacional e do acesso à informação, que se desenvolveu o PRODETUR NE I/II e PRODETUR Nacional – Ceará e Pernambuco.

As políticas e práticas de informação do BID não podem ser analisadas em um vácuo histórico ou teórico. É fundamental considerar os processos de demandas e críticas da sociedade civil que conduziram a adoção de mecanismos de *accountability* pelos BMDs e, mais especificamente, a criação, instituição e revisão de suas políticas de informação. Nos próximos capítulos, exploro os documentos oficiais do PRODETUR para estabelecer uma descrição de seus processos, identificando críticas e avaliações dos projetos. Também descrevo e analiso as instâncias de transparência e participação específicas do PRODETUR.

Capítulo 2. O Programa de Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR

A literatura das Ciências Sociais revela algumas concepções abrangentes sobre o turismo, que compreende o turista como um visitante temporário cujos propósitos da viagem são atividades de lazer ou de negócios (COHEN, 1984). Porém, Luzia Neide Coriolano (1998) define “*lazer*” e “*tempo livre*” para posteriormente desenvolver o conceito de turismo. O tempo livre se refere ao tempo de folga que uma pessoa pode gozar depois de atendidas as obrigações profissionais e as atividades de sobrevivência. Este tempo livre pode ou não ser utilizado para o lazer, que se refere a ocupações escolhidas por livre vontade das pessoas para repousarem ou se divertirem depois de cumpridas suas obrigações profissionais e familiares. O turismo, então, é uma configuração elitizada de lazer, que requer infraestrutura e oferta de serviços e, especialmente na sociedade do consumo, se relaciona às leis do mercado. Cabe destacar que fazer turismo significa que as necessidades básicas do cidadão estão garantidas e há um excedente de renda (CORIOLANO, 1998).

Porém, a Declaração de Manilha (OMT, 1980) sobre o turismo mundial considera este um direito e meio de realização do ser humano. A declaração afirma que “*o direito ao uso do tempo livre e especialmente o direito de acesso às férias [...], consequência natural do direito ao trabalho, estão reconhecidos, por pertencer ao desenvolvimento da mesma personalidade humana*”. Caberia à sociedade o dever de criar condições para o “*acesso efetivo e sem discriminação*” ao turismo (que passa de estritamente elitista para uma atividade integrada na vida social e econômica).

Nos debates que relacionam o setor do turismo aos processos de desenvolvimento, percebo a convicção de que o fomento do turismo mundial contribui para diminuir a distância econômica entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, promovendo a aceleração econômica e social dos segundos. Essa convicção se baseia no argumento de que as atividades turísticas geram contribuições para as economias nacionais, as transações internacionais e o equilíbrio das balanças de pagamento.

A importância econômica do turismo pode ser observada nos dados da Organização Mundial de Turismo das Nações Unidas. O ano de 2010 foi um período de

forte recuperação do setor com o crescimento de 5% da receita destas atividades, alcançando o valor de US\$ 919 bilhões na esfera internacional. Este é um dos setores econômicos que mais cresce, representando 5% do PIB mundial. O setor também tem importância destacada na contratação de profissionais: 1 em cada 12 empregos no mundo todo é de atividades ligadas ao turismo. Além disso, os países emergentes lideraram o crescimento das despesas com turismo em 2010³⁴ (OMT, 2011).

No contexto brasileiro, em 2010, foram 5,1 milhões de chegadas de turistas no país, de modo que o setor gerou a receita de US\$ 5,9 bilhões³⁵ (Ministério do Turismo, 2010). Sua participação no total do valor da produção da economia brasileira representou 3,6% entre 2003 e 2007. Além disso, neste período, o número de ocupações cresceu 9,6% nas atividades turísticas, passando de 5,4 milhões (IBGE, 2010)³⁶.

Também houve um crescimento significativo do financiamento para o turismo realizado por instituições federais entre 2003 e 2007, mais do que duplicando o valor, R\$ 1,09 bilhões e R\$ 2,57 bilhões respectivamente. Em 2010, o valor deste financiamento chegou a R\$ 6,68 bilhões (Ministério do Turismo, 2010). Inclusive, o “*Plano Nacional de Turismo: Uma Viagem de Inclusão*” (PNT 2007/2010) propôs que o governo federal, estados e municípios agissem como indutores do fortalecimento do setor por meio da oferta de crédito, qualificação profissional e infraestrutura básica.

A partir desta perspectiva, Maria Angela Souza (2008) explica que os investimentos com o apoio de instituições multilaterais no setor turismo no Brasil ocorreu a partir de 1980 com a meta de inserir o país na economia globalizada com megaempreendimentos turísticos, aproveitando o modelo dos balneários tropicais do Caribe para a costa do Nordeste³⁷. Josael Lima (2003) concorda que o PRODETUR se inspirou na experiência mexicana de Cancún, que centralizava os equipamentos

³⁴ Na China, o crescimento foi de 25%, na Rússia de 27% e no Brasil de 51% (OMT, 2011).

³⁵ Para fins de comparação, em 2003, foram 4,1 milhões de chegadas e a receita de US\$ 2,4 bilhões.

³⁶ De acordo com o relatório “Economia do Turismo: Uma Perspectiva Macroeconômica - 2003-2007” (IBGE, 2010), houve a produção de R\$ 168,8 bilhões no Brasil por meio de atividades características do turismo (alojamento, alimentação, transportes, serviços de agências de viagem, aluguel de bens, e atividades recreativas, culturais e desportivas). No que tange a criação de oportunidades de trabalho, em 2007, as atividades características do turismo representavam 5,9 milhões ou 6,2% de ocupações no total da economia brasileira. Essas atividades pagaram R\$ 35,9 bilhões em rendimentos, representando 3,3% das remunerações da economia do país. (IBGE, 2010).

³⁷ Dentre os balneários caribenhos considerados bem sucedidos estavam Cancún no México, Punta Cana na República Dominicana e a Polinésia Francesa.

turísticos em grandes *resorts* e beneficiava o capital internacional (excluindo em grande medida os empreendimentos locais).

O termo *resort* significa estância de férias e abrange um complexo aparelho turístico voltado para o mercado internacional, contando com uma ampla variedade de serviços e programação dentro do próprio edifício hoteleiro, inclusive com praia exclusiva. Dessa maneira, o turista não tem a necessidade de conhecer a localidade em que o complexo está instalado. A estrutura deste aparelho turístico estimula a segregação entre o turista e a comunidade local. No caso de *resorts* internacionais a situação pode ser mais grave, porque não há o interesse em investir no destino turístico trazendo benefícios para os moradores locais (CORIOLANO *et al.*, 2009).

Considerando a reflexão acima sobre os *resorts*, estabelecemos que o turismo, a partir de uma perspectiva geral, pode gerar diferentes impactos, tanto positivos como negativos. Segundo Ireleno Benevides (1998), o turismo pode causar a) impactos diretos com o aumento da renda imediata com o consumo de meios de hospedagem, b) impactos indiretos por meio do consumo de bens e serviços (produtos turísticos), e c) impactos induzidos devido ao fluxo de recursos injetados na economia e o aumento da circulação monetária com o consumo dos equipamentos turísticos.

Os impactos turísticos positivos se referem ao aumento da renda do local, estímulo aos investimentos e geração de emprego, expansão dos salários e transferência de riquezas, e aumento das receitas governamentais. Por sua vez, os impactos negativos são: a pressão inflacionária, a dependência da economia na demanda turística, os problemas socioculturais e ambientais (BENEVIDES, 1998). Amanda Stronza (2001) sistematiza alguns impactos negativos do setor em seu levantamento sobre os estudos acadêmicos da antropologia do turismo. Por exemplo, as oportunidades de trabalho assalariado criadas pelo setor podem interromper as atividades de subsistência de pequenos produtores. As atividades turísticas também se associam a impactos sociais (com casos de prostituição e tráfico de drogas) e ambientais (com o consumo de luxo, o aumento populacional na comunidade anfitriã e a poluição). O turismo frequentemente

causa o aumento da estratificação da riqueza e a exacerbação de conflitos sociais nas comunidades que recebem os visitantes³⁸.

Os efeitos da exploração do turismo refletem o pensamento de Coriolano (1998:11), que acredita que o turismo é uma atividade segregadora, voltada para as classes privilegiadas e marginalizando os demais. Ou seja, “*para uns o ócio, para outros o negócio*”. Restam, então, duas alternativas aos lugares e comunidades anfitriãs: ou fogem do turismo globalizado e ficam à margem desses processos; ou se integram às atividades turísticas e assumem os riscos associados.

O PRODETUR no Nordeste se fundamentava no fomento do turismo como estratégia de desenvolvimento. A primeira fase do programa foi aprovada em 1994 e tinha por objetivo a construção de infraestrutura para o setor do turismo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população local a partir da geração de emprego e renda, como também pelo aprimoramento dos serviços públicos. Observo nas seções seguintes que o modelo de desenvolvimento socioeconômico foi basilar no desenho da estrutura do programa em sua primeira e segunda fase, como também nos empréstimos do PRODETUR Nacional Ceará e Pernambuco. Após a descrição do programa a partir dos documentos oficiais, sistematizo as avaliações e críticas da implementação do programa, considerando que existe uma diferença entre o que foi planejado (objetivos, componente, instâncias de acesso à informação, etc.) e executado.

2.1. História e descrição do PRODETUR Nordeste I e II e PRODETUR Nacional Ceará e Pernambuco

A elaboração do desenho do Programa de Desenvolvimento do Turismo Nordeste – PRODETUR Nordeste visava à criação da infraestrutura necessária para estimular o turismo na região. Esta infraestrutura significava novas estradas e obras para o transporte, sistema de saneamento, abastecimento de água, disposição de resíduos sólidos, requalificação de sítios históricos e proteção do meio ambiente. A meta era

³⁸ Stronza (2001) também identifica, entre os pesquisadores, o debate se a transformação de rituais e elementos culturais em produtos se traduz em perda de sentido para os habitantes locais, de modo que os cientistas sociais se questionam sobre os impactos do turismo na identidade e cultura locais.

desenvolver um espaço propício para atrair o investimento privado no turismo. Paralelamente, o PRODETUR possuía um componente de fortalecimento institucional para aumentar a capacidade dos órgãos relacionados às atividades turísticas.

Ressalto que, em 1994, data de aprovação do PRODETUR Nordeste I, e em 2002, data de aprovação do PRODETUR Nordeste II, o Ministério do Turismo (MTUR) não existia como uma pasta autônoma³⁹. Considerando a criação relativamente recente do MTUR em 2003, inferimos que as secretarias de turismo tampouco eram tão recorrentes nos governos estaduais e municipais do Nordeste (a Secretaria de Turismo do Ceará foi criada em 1995 e a de Pernambuco em 2007). Além do mais, segundo os entrevistados que vivenciaram o PRODETUR em seu início, faltavam recursos, infraestrutura e quadro fixo de funcionários nesses órgãos. A ausência de um órgão nacional responsável pelas políticas de turismo influenciou o desenho da estrutura do PRODETUR Nordeste, assinado entre o BID e o BNB, de modo que a Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR assumiu inicialmente as contrapartidas nacionais na primeira fase do programa.

Porém, o MTUR gradativamente assumiu o programa como uma política de governo com o PRODETUR Nordeste II e com o PRODETUR Nacional (que prevê recursos para estudos, pesquisas e apoio aos estados que assinaram empréstimos diretamente com o BID). Inclusive, o BNB não realiza mais a intermediação entre o BID e o signatário para o PRODETUR Nacional. Assim, é interessante notar que existiram várias fases do PRODETUR (Nordeste I e II, Nacional, Nacional Ceará e Pernambuco) e também que o programa em si segue um ciclo estabelecido pelo Banco.

O ciclo do projeto prevê os estágios de preparação, aprovação, execução e conclusão e relatórios. A partir de pesquisas e diagnóstico, com base na estratégia para o país, o governo brasileiro e o BID definem novas iniciativas para fomentar processos de desenvolvimento. Esta é a fase da preparação, que produz, dentre outros documentos, uma Proposta Preliminar de Empréstimo. A diretoria do BID, então, aprova o projeto e

³⁹ O órgão era denominado Ministério de Indústria, Comércio e Turismo, e, posteriormente, Ministério do Esporte e Turismo. Este último, com a Medida Provisória nº103 e a Lei nº 10.683 de 2003, foi convertido em Ministério do Esporte. Os referidos dispositivos legais também criaram o Ministério do Turismo, cuja área de competência foi instituída como a política nacional de desenvolvimento do turismo, a promoção e divulgação do turismo nacional interna e internacionalmente, estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo ao turismo, e o planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo.

o Contrato de Empréstimo é assinado com o mutuário. Depois da aprovação, o projeto ou programa começa a ser executado, havendo a supervisão e o monitoramento que resultam em relatórios. Por fim, a fase de conclusão e relatórios equivale à produção de avaliações dos resultados do programa. Os principais documentos gerados no ciclo de projeto do PRODETUR estão listados no **Quadro 14: Principais documentos oficiais do PRODETUR disponíveis nos portais do BID e do BNB na internet nos anexos.**

Para o PRODETUR Nordeste I, o documento da Proposta de Empréstimo (BR-0204) afirma o objetivo de reforçar a capacidade do Nordeste de manter e apoiar a crescente indústria do turismo, de modo a colaborar para o desenvolvimento socioeconômico na região. A proposta também enfatiza a pobreza dos estados nordestinos e indica a necessidade de ações para diminuir as desigualdades regionais a partir da geração de empregos, aumento da renda *per capita* e também das receitas estaduais (visando novas possibilidades para o crescimento econômico). O turismo foi, então, identificado como uma alternativa de grande potencial da região.

Neste contexto, o turismo se apresentava como um elemento que poderia impulsionar o desenvolvimento econômico da região. Mundialmente o turismo se inseria como uma das atividades de maior contribuição para a economia, com participação de 10,5% no Produto Interno Bruto (PIB) global em 1994. A elaboração do PRODETUR Nordeste, no início da década de 1990, considerava o desprestígio da região em face aos investimentos no Sul e Sudeste. Em 1985, os investimentos públicos da União eram de 8,5% no Nordeste, enquanto no Sudeste eram de 53,5% (CORIOLANO, 1998). O turismo se destacou como estratégia de desenvolvimento da região devido aos impactos que pode gerar na estrutura socioeconômica. No **Quadro 1: Principais características das propostas de empréstimo do PRODETUR NE I e II e PRODETUR Nacional Ceará e Pernambuco**, a seguir, sistematizo as principais características e estruturas do PRODETUR. Considero as duas fases do programa no Nordeste e também o PRODETUR Nacional Ceará e Pernambuco. O conteúdo dos documentos oficiais do programa serviu como parâmetro para verificar a distância entre i) o planejamento e o discurso adotado pelo PRODETUR e ii) e a execução dos projetos de desenvolvimento acessados durante o trabalho de campo.

Ressalto que, segundo os documentos sistematizados no supracitado quadro, as referências a mecanismos e espaços de participação e de transparência aparecem somente a partir da segunda fase do PRODETUR Nordeste. Realizei uma contagem de termos referentes à participação nas propostas de empréstimo do programa e verifiquei que foram 11 citações no documento do PRODETUR Nordeste I (geralmente descrevendo a participação do governo ou do setor privado nas operações) e 101 citações para o PRODETUR Nordeste II (usando palavras em inglês para participação, participativo e consulta). Concluo que houve uma mudança do discurso entre a aprovação da primeira e segunda fases do programa.

Na proposta de empréstimo do PRODETUR NE II, há a instituição do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS, dos conselhos dos polos turísticos, do portal na internet para fornecer informação sobre os projetos, de consultas públicas e seminários. Vários desses mecanismos são replicados nas propostas de empréstimo do PRODETUR Nacional Ceará e Pernambuco (verifique na linha “Participação e transparência” do **Quadro 1: Principais características das propostas de empréstimo do PRODETUR NE I e II e PRODETUR Nacional Ceará e Pernambuco**).

Quadro 1: Principais características das propostas de empréstimo do PRODETUR NE I e II e PRODETUR Nacional Ceará e Pernambuco

	PRODETUR NE I	PRODETUR NE II	PRODETUR Nacional CE	PRODETUR Nacional PE
Ano da aprovação	1994	2002	2010	2010
Órgão executor	O BNB e os subprogramas estaduais, a partir de subcontratos com o BNB, são coordenados e supervisionados pelas Unidades de Execução Estaduais (UEEs).	O BNB é o órgão executor. A execução se divide em i) central com o BNB e participação do antigo Ministério do Esporte e Turismo, ii) estatal com as UEEs, e iii) local com os co-executores (municípios, companhias de água e saneamento e órgãos estatais) e os conselhos de turismo.	O Governo do Estado do Ceará é o mutuário e a execução é da Secretaria de Turismo do Estado (SETUR) por meio da Unidade de Coordenação do Programa (UCP). Esta Unidade recebe o apoio de uma empresa de gestão (consultoria) para procedimentos técnicos, administrativos, financeiros, licitatórios e de supervisão das obras do programa.	O Governo do Estado de Pernambuco é o mutuário e a execução é da Secretaria de Turismo do Estado (SETUR) por meio da Unidade de Coordenação do Programa (UCP). Esta Unidade recebe o apoio de uma empresa de gestão (consultoria) para procedimentos técnicos, administrativos, financeiros, licitatórios e de supervisão das obras do programa.
Total dos recursos	US\$ 800 milhões (sendo US\$ 400 milhões de empréstimo do BID).	US\$ 400 milhões (sendo US\$ 240 milhões de empréstimo do BID).	US\$ 250 milhões (sendo US\$ 150 milhões de empréstimo do BID).	US\$ 125 milhões (sendo US\$ 75 milhões de empréstimo do BID).
Estados envolvidos	Os nove estados do Nordeste: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.	Os nove estados do Nordeste, mais Minas Gerais e Espírito Santo.	Ceará.	Pernambuco.
Objetivos	Fortalecer a capacidade do Nordeste de manter e apoiar sua crescente indústria turística, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico da região. Melhorando as condições das áreas turísticas (em termos de infraestrutura básica e serviços públicos), o programa visa atrair atividades turísticas complementares ou melhoradas	Melhorar a qualidade de vida da população permanente em polos turísticos (medida pelo aumento do emprego), aumentar as receitas municipais para que seja possível fornecer serviços urbanos e uma melhor qualidade ambiental. Esses objetivos devem ser cumpridos a partir da geração e gestão adequada do aumento da receita proveniente do turismo.	Aumentar os empregos, os rendimentos, as receitas em divisas estrangeiras no setor do turismo por meio do fortalecimento e diversificação das ofertas turística do Ceará. O propósito é aumentar os gastos turísticos nas áreas do programa. Os resultados atribuídos ao programa são: i) aumentar gastos turísticos, ii) aumentar o emprego	Aumentar a receita do turismo com o desenvolvimento do modelo “sol e areia” e a diversificação (temática e geográfica) das ofertas turísticas do estado. O programa procura gerar um crescimento sustentável nas receitas a partir de uma base turística existente ou potencial. Assim, a indústria do turismo em Pernambuco pode continuar como

	do setor privado. Assim, espera-se gerar novas oportunidades de emprego, aumento da renda <i>per capita</i> e receitas estatais.		formal no setor, e iii) aumentar os investimentos privados no setor.	um motor para o desenvolvimento regional, criando mais empregos e renda, e contribuindo para melhorar a qualidade de vida da população local. A operação complementa os investimentos feitos durante o PRODETUR NE, fortalecendo e aprimorando as ofertas em destinos consolidados e expandindo o leque de produtos em áreas emergentes.
Componentes	Desenvolvimento institucional (US\$ 29,870 milhões); Obras múltiplas em infraestrutura básica e serviços públicos (US\$ 503,022 milhões); Melhoria de aeroportos (US\$ 93,520 milhões); e gastos com operação, administração e custos financeiros (US\$ 173,588 milhões).	Fortalecimento da capacidade municipal de administração e obtenção dos benefícios provenientes do turismo (US\$ 65,3 milhões); Fortalecimento da capacidade do estado referente à planificação estratégica, capacitação e infraestrutura para o crescimento do turismo (US\$ 253,9 milhões); Promoção de investimentos privados (US\$ 20,3 milhões); e gastos com administração, supervisão e custos financeiros (US\$ 60,5 milhões).	Produto turístico (US\$ 58,6 milhões); Promoção e Marketing (US\$ 25,4 milhões); Fortalecimento institucional (US\$ 9,4 milhões); Infraestrutura de acesso para os destinos e serviços básicos (US\$ 133,5 milhões); Gestão ambiental (US\$ 10,1 milhões); e gastos com administração, supervisão e custos financeiros (US\$ 13 milhões).	Produto turístico (US\$ 61,4 milhões); Promoção e Marketing (US\$ 2,7 milhões); Fortalecimento institucional (US\$ 2,7 milhões); Infraestrutura e serviços básicos (US\$ 44,1 milhões); Gestão ambiental (US\$ 4,2 milhões); e gastos com administração, supervisão e custos financeiros (US\$ 9,9 milhões).
Participação e transparência	—	A participação da comunidade no planejamento e determinação das prioridades municipais para o desenvolvimento turístico deveria garantir que a população local fosse efetivamente escutada. Cada estado deveria preparar um plano integrado de desenvolvimento para indicar as prioridades dos	O órgão executor pode selecionar novas áreas turísticas e preparar o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS), consultando as comunidades afetadas, as partes interessadas e a indústria privada do turismo. O PDITS seria submetido ao Conselho Estadual	O desenho do programa reflete algumas lições aprendidas com o PRODETUR NE: os investimentos devem ser planejados para minimizar impactos adversos do crescimento acelerado do turismo, de forma que o desenvolvimento nas áreas-alvo deve ser sustentado pelo

		<p>investimentos em turismo. O programa requer também que conselhos turísticos permanentes debatam e priorizem todas as medidas de desenvolvimento nos polos turísticos. Os conselhos turísticos já existentes seriam fortalecidos e também seriam criados novos conselhos para os polos turísticos. O programa também prevê que o BNB e as UEEs estabeleçam centros de informação pública e portais na internet para oferecer o acesso à informação do programa (resultados, avanços, indicadores, custos e benefícios). Por fim, também foram previstos seminários e consultas públicas sobre as ações do PRODETUR.</p>	<p>de Turismo para discussão e validação antes de sua aprovação. Depois da aprovação, o PDITS seria submetido ao BID e, se o Banco não fizer objeção ao plano, ele seria publicado no portal do órgão executor.</p> <p>O PRODETUR é consistente com as prioridades do BID para a estratégia do Banco com o Brasil, de modo que oferece suporte para o fortalecimento institucional e promove a democracia e a participação cidadã; e fortalece instituições do turismo nas esferas estatal e municipal, e reforça mecanismos de participação do setor privado e da sociedade civil nos destinos turísticos.</p>	<p>PDITS; reconhecendo a natureza transversal do turismo e para se aproximar do beneficiário final, as operações seriam executadas pela SETUR com o envolvimento de autoridades responsáveis pelo planejamento do estado, ambiental, de infraestrutura e cultural, e com participação direta dos municípios beneficiados por meio de acordos de participação. O PRODETUR é consistente das prioridades do BID na estratégia para o Brasil, visto que oferece suporte para o fortalecimento institucional e promove a democracia e a participação cidadã; e fortalece instituições do turismo nas esferas estatal e municipal, e reforça mecanismos de participação do setor privado e da sociedade civil nos destinos turísticos.</p> <p>A UCP deve preparar o PDITS, consultando as comunidades afetadas, as partes interessadas e a indústria privada do turismo. O plano seria submetido ao Conselho Estadual de Turismo para discussão e validação antes de sua aprovação. Depois da aprovação, o PDITS seria submetido ao BID e, se o Banco não fizer objeção ao plano, ele seria publicado no portal do órgão executor.</p>
--	--	---	---	---

Revisão Ambiental	Classificação Ambiental na antiga Categoria III, significando que o projeto pode gerar impactos ambientais negativos específicos e moderados, tendo soluções bem definidas. Geralmente se exige um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) semidetalhado.	Os impactos ambientais e sociais do programa serão positivos, resultantes de uma melhor gestão dos dejetos sólidos, serviços de água potável e saneamento e maior proteção a zonas frágeis. A educação comunitária sobre temas de turismo e meio ambiente e a capacitação vocacional também produzirão efeitos sociais positivos. Os possíveis efeitos negativos diretos seriam evitados ou mitigados por um conjunto de procedimentos técnicos de análise, avaliação, supervisão e monitoramento ambiental dos projetos.	Classificação Ambiental na Categoria B, significando que é provável que a operação cause impactos ambientais negativos em curto prazo e principalmente locais, e impactos sociais associados, para os quais medidas efetivas de mitigação estão prontamente disponíveis. Essas operações normalmente requerem uma análise ambiental e/ou social, e um plano de gestão ambiental e social. Durante a preparação do programa foram realizados os seguintes estudos: i) uma avaliação da execução social e ambiental do estado durante o PRODETUR NE II; e ii) uma análise ambiental das três áreas selecionadas para identificar seus aspectos sociais e ambientais mais significantes, e suas vulnerabilidades em face às atividades propostas e os principais riscos e salvaguardas a serem consideradas, de modo a definir os indicadores sociais e ambientais do programa.	Classificação Ambiental na Categoria B, significando que é provável que a operação cause impactos ambientais negativos em curto prazo e principalmente locais, e impactos sociais associados, para os quais medidas efetivas de mitigação estão prontamente disponíveis. Essas operações normalmente requerem uma análise ambiental e/ou social, e um plano de gestão ambiental e social. Durante a preparação do programa foram realizados os seguintes estudos: i) uma avaliação da execução social e ambiental do estado durante o PRODETUR NE II; e ii) uma análise ambiental das três áreas selecionadas para identificar seus aspectos sociais e ambientais mais significantes, e suas vulnerabilidades em face às atividades propostas e os principais riscos e salvaguardas a serem consideradas, de modo a definir os indicadores sociais e ambientais do programa.
Benefícios	Contribuição para o desenvolvimento socioeconômico das regiões mais pobres do Brasil com abastecimento de água, saneamento e gestão de resíduos sólidos. Esperava-se atingir 1,3 milhões de pessoas em 40	O programa beneficiaria diretamente populações de baixa renda, estimada em 1,3 milhões de pessoas em 200 municípios e 11 estados participantes. O programa garantiria que o crescimento previsto para o	Os benefícios principais do programa seriam o aumento da contribuição da indústria do turismo para a economia do estado. Nesse sentido, os resultados atribuídos ao programa seriam: i) aumento dos gastos	Os principais benefícios do programa se referem ao aumento da receita do turismo por meio do desenvolvimento do modelo “sol e areia” e a diversificação temática e geográfica da oferta turística. Os resultados esperados com o

	<p>municípios ou distritos. Os órgãos ambientais estaduais receberiam treinamento e apoio para melhor performance de suas funções. Em longo prazo, o programa auxilia os estados a ultrapassarem as barreiras para o crescimento do turismo, apoiando seu esforço em responder as demandas do mercado do turismo internacional.</p>	<p>turismo no Nordeste fosse sustentável ambientalmente e em longo prazo, e que a rentabilidade pudesse ser captada adequadamente para beneficiar a população permanente da região. Fomentaria também a capacidade institucional estatal e municipal para que cumprissem as funções de gestão ambiental e fiscal no que tange o turismo.</p>	<p>com turismo; ii) aumento do emprego formal no setor; iii) aumento dos investimentos privados no setor.</p>	<p>programa são: i) aumento do gasto médio com o turismo; e ii) aumento da estada de cada visitante.</p>
Riscos	<p>Os impactos do programa dependeriam da iniciativa e liderança dos governos estaduais e locais, podendo os benefícios ficarem concentrados em poucos estados. A dificuldade de acesso de alguns estados se relaciona à fraqueza institucional para o planejamento e também à inelegibilidade financeira. Os riscos seriam geridos pelo fornecimento de treinamento para o BN e os estados em preparação e análise e também pelo desenho do programa que permite o atraso na participação de alguns estados, desde que não afetasse o programa como um todo.</p>	<p>A demanda turística depende de numerosos fatores exógenos ao programa e a taxa de crescimento do setor pode ser afetada por mudanças econômicas (para evitar isso, o programa financiaria um estudo sobre demandas para a expansão de novos polos turísticos). A gestão fiscal e administrativa de muitos municípios é insatisfatória e pode comprometer o fornecimento de serviços públicos de qualidade (sendo um dos componentes do programa o fortalecimento institucional). A complexidade do programa pode conduzir a demoras na execução (sendo estipulados 5 anos para a execução e relatórios trimestrais para identificar problemas). Limites estabelecidos para os empréstimos de bancos públicos, como o BNB (a Procuradoria Geral da República está</p>	<p>A capacidade institucional da SETUR foi avaliada durante a preparação do programa, considerando as seguintes dimensões: programação e organização, gestão, e controle. A avaliação considerou os riscos para esses três sistemas como baixos. Além disso a análise de riscos (<i>Expert Choice</i>) considerou os riscos moderados, tendendo para baixos. As descobertas das análises reconheceram a experiência passada da SETUR com a execução de programas financiados pelo BID e confirmaram que os riscos identificados podem ser mitigados: i) pelo treinamento do órgão executivo para os procedimentos contábeis, administrativos e financeiros exigidos pelo BID; ii) estabelecendo dispositivos no manual de operações para</p>	<p>A capacidade institucional da SETUR foi avaliada durante a preparação do programa, considerando as seguintes dimensões: programação e organização, execução e gestão, e controle. A avaliação considerou os riscos para dois desses três sistemas como baixos (a execução e gestão são riscos moderados). A análise de riscos (<i>Expert Choice</i>) também considerou os riscos moderados. As análises reconheceram a experiência passada da SETUR com programas financiados pelo BID e confirmaram que os riscos identificados podem ser mitigados: i) provendo a UCP com pessoal qualificado para realizar as tarefas exigidas; ii) estabelecendo dispositivos no manual de operações para controles para a gestão financeira, contabilidade e desembolsos; estabelecimento de</p>

		preparando um projeto de lei para autorizar os empréstimos do BNB aos estados).	controles para a gestão financeira, contabilidade e desembolsos; estabelecimento de despesas e pagamentos; e auditorias; e iii) introdução de um sistema de gestão do programa com um módulo de gestão financeira que permita se reportar ao BID.	despesas e pagamentos; e auditorias; iii) introdução de um sistema de gestão do programa com um módulo de gestão financeira que permita se reportar ao BID; e iv) pelo treinamento do órgão executivo para os procedimentos contábeis, administrativos e financeiros exigidos pelo BID.
Observações sobre o Ceará	As propostas de investimento neste estado se voltam para áreas relativamente novas do turismo. A justificativa se baseia em uma demanda existente e será necessário que o estado demonstre a viabilidade turística das áreas para os investidores, de forma a maximizar os retornos e atingir os objetivos turísticos. Estudos de mercados estavam sendo realizados com sinalização positiva do setor privado.	—	A indústria do turismo no Ceará tem recebido investimentos desde 1995 pelo governo (federal, estatal e municipal) com apoio do BID por meio do PRODETUR NE I e II. No PRODETUR NE I, o Ceará recebeu US\$ 88,3 milhões em subempréstimos e, no PRODETUR NE II, foram US\$ 60 milhões.	—
Observações sobre Pernambuco	O programa neste estado abrange investimento em complexos turísticos em novas áreas, havendo a necessidade do acompanhamento de investimento do setor privado para justificar o projeto. Os riscos neste caso são maiores para o estado e a análise dos investimentos necessita de estudos de demanda e o comprometimento dos investidores.	—	—	A indústria do turismo no Ceará tem recebido investimentos desde 1997 pelo governo (federal, estatal e municipal) com apoio do BID por meio do PRODETUR NE I e II. A partir do PRODETUR NE II, Pernambuco está executando um subempréstimo de US\$ 75 milhões (sendo US\$ 50 milhões de contrapartida local).

Monitoramento	Realizado conjuntamente pelo BID e BNB a partir de relatórios periódicos preparados pelo BNB e uma consultoria externa. O primeiro relatório deve cobrir os 5 meses iniciais e os relatórios seguintes seriam anuais. Os focos dos relatórios seriam: a efetividade das estratégias estaduais, os impactos na administração dos órgãos que receberam subempréstimos, os impactos no pessoal treinado nesses órgãos, cumprimento e efetividade da proteção ambiental e medidas de controle, recuperação dos recursos investidos (quando for o caso), custos dos investimentos e dos projetos de desenvolvimento institucionais, aspectos qualitativos e de manutenção dos projetos, o impacto geral obtido pelo programa.	Dentro de 60 dias após o término de cada semestre, a Equipe de Gestão Central do BNB apresentaria relatório sobre a execução das atividades do programa. O relatório que coincidir com o final de cada ano de execução do programa, também abrangeria a situação dos indicadores anuais (empregos diretos e permanentes, receita de impostos, aumento de turistas, áreas tratadas após degradação do PRODETUR NE I, etc.). Além disso, o BNB também apresentaria relatórios com planos de operação e manutenção das obras e bens financiados. Estes documentos seriam trimestrais no período de execução do programa e anuais nos 3 anos após a conclusão da última obra.	A SETUR deveria enviar relatórios semianuais de progresso para o BID dentro dos 60 dias depois do final de cada 6 meses de execução do programa. Com este objetivo, haveria um sistema de monitoramento computadorizado (sistema de gestão do projeto), que abrangeria dados financeiros e contábeis da operação e também se os resultados esperados estão sendo alcançados. Os relatórios se focariam nos indicadores e progresso dos resultados alcançados. Também analisariam os problemas encontrados e as propostas de medidas corretivas. Além disso, os relatórios da segunda metade do ano também deveriam conter um plano de trabalho anual para o ano seguinte. Os ajustes resultantes da discussão dos relatórios seriam acordados nas reuniões semianuais do BID com a SETUR. Os relatórios de monitoramento seriam publicados no portal da SETUR.	A SETUR prepararia e entregaria ao BID um relatório consolidado do progresso das atividades do programa dentro de 60 dias depois do final de cada 6 meses de execução do programa. Com este objetivo, haveria um sistema de monitoramento computadorizado (sistema de gestão do projeto), que abrangeria dados financeiros e contábeis da operação e o progresso dos resultados esperados. Os relatórios se focariam nos indicadores e progresso dos resultados alcançados. Também analisariam os problemas encontrados e as propostas de medidas corretivas. Além disso, os relatórios da segunda metade do ano também deveriam conter um plano de trabalho anual para o ano seguinte. Os ajustes resultantes da discussão dos relatórios seriam acordados nas reuniões semianuais do BID com a SETUR. Os relatórios de monitoramento seriam publicados no portal da SETUR.
Avaliação	Estão previstos: um relatório inicial após os 12 primeiros meses, relatórios de progresso (o primeiro cobrindo os primeiros 18 meses após o contrato e os posteriores anualmente), relatório de avaliação posterior (a ser	Está prevista uma avaliação inicial após 12 meses do contrato do programa. Também seria realizada uma avaliação da metade do período de execução do programa após 30 meses do contrato ou quando metade dos	A SETUR deveria submeter ao BID uma revisão preliminar 18 meses depois do contrato; uma revisão intermediária dentro de 90 dias depois da data em que 50% do empréstimo estiver comprometido; e um relatório de	A SETUR deveria submeter ao BID uma revisão preliminar 18 meses depois do contrato; uma revisão intermediária dentro de 90 dias depois da data em que 50% do empréstimo estiver comprometido; e um relatório de

	entregue dentro dos 3 anos após o último desembolso)	recursos diretos do programa estiver comprometida. Esta avaliação se baseia nos indicadores de desempenho do programa, a eficiência do planejamento, a eficácia do trabalho de divulgação de informação e participação pública, e o cumprimento das obrigações contratuais. Por fim, o BNB também realizaria uma avaliação posterior com dados gerais do impacto global do programa e uma mostra dos projetos acordados em cada setor.	avaliação final dias depois da data em que 90% dos recursos estiverem comprometidos. Os relatórios deveriam incluir a análise da execução financeira do programa, o progresso em se alcançar os resultados esperados, a efetividade da aplicação do manual de operação do programa, o grau de completude e eficácia do controle ambiental e as medidas de proteção, o grau de completude dos compromissos contratuais, e um sumário dos relatórios de auditoria do programa. Além disso, a avaliação final deveria incluir as medições do impacto do programa. As avaliações seriam realizadas independentemente, de preferência por especialistas em turismo. Depois de aprovados pelo BID, cada avaliação seria publicada no portal da SETUR.	avaliação final dias depois da data em que 90% dos recursos estiverem comprometidos. Os relatórios deveriam incluir a análise da execução financeira do programa, o progresso em se alcançar os resultados esperados, a efetividade da aplicação do manual de operação do programa, o grau de completude e eficácia do controle ambiental e as medidas de proteção, um sumário do monitoramento dos impactos sociais e ambientais do turismo em cada polo, o grau de completude dos compromissos contratuais, e um sumário dos relatórios de auditoria do programa. Além disso, a avaliação final deveria incluir as medições do impacto do programa. As avaliações seriam realizadas independentemente, de preferência por especialistas em turismo. Depois de aprovados pelo BID, cada avaliação seria publicada no portal da SETUR.
Número de citações de palavras relacionadas ao mercado internacional de turismo	Internacional (15), global (2) e estrangeiro (8).	Internacional (17) e estrangeiro (4).	Internacional (10) e estrangeiro (8).	Internacional (3) e estrangeiro (1).

Número de citações de palavras relacionadas à preocupação ambiental	Meio ambiente (11), ambiental (82) e sustentável (5).	Meio ambiente (8), ambiental (142) e sustentável (23).	Meio ambiente (6), ambiental (63) e sustentável (17)	Meio ambiente (4), ambiental (74) e sustentável (12)
Número de citações de palavras relacionadas à participação	Participação (11 recorrências, mas geralmente em referência à participação dos estados ou do setor privado no programa).	Participação (37), participativo (1), “participatório” (8), consulta (55).	Participação (3), “participatório” (1), consulta (5).	Participação (4) e consulta (3 recorrências relativas à consulta pública).
Idioma em que o documento da proposta de empréstimo está disponível	Inglês	Inglês e Espanhol	Inglês e Espanhol	Inglês e Espanhol

Fontes: *Proposta de empréstimo do PRODETUR Nordeste I – BR-0204 (BID, 1994), Proposta de empréstimo do PRODETUR Nordeste II – BR-0323 (BID, 2004), Proposta de empréstimo do PRODETUR Nacional Ceará – BR-L1204 (BID, 2010b), e Proposta de empréstimo do PRODETUR Nacional Pernambuco - BR-L1212 (BID, 2010a), Guia de cinco passos para avaliação ambiental pela ICC (ICC, 1999), Política de Conformidade Ambiental e Salvaguardas (BID, 2006b).*

Destaco aqui os objetivos dos programas acima sistematizados, que tentam articular o foco econômico (voltado para o crescimento da renda e empregos a partir da indústria do turismo) com o social (a partir da melhoria da qualidade de vida com o aprimoramento da oferta de serviços públicos e infraestrutura básica).

O objetivo estipulado pelo PRODETUR NE I é o que mais claramente enfatiza esta articulação, afirmando a pretensão de fortalecer a capacidade do Nordeste de manter e apoiar sua crescente indústria turística, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico da região. Explico a ênfase neste modelo de desenvolvimento, no início do programa, devido aos déficits de infraestrutura, serviços básicos e indicadores de qualidade de vida do Nordeste⁴⁰. O PRODETUR visava cobrir as ausências de serviços públicos na região, mas também gerar riquezas na forma de emprego e renda.

Dentre os impactos do PRODETUR, houve algumas consequências negativas referentes principalmente a efeitos ambientais e sociais do programa. O reconhecimento destes conduziu ao aprimoramento do desenho da segunda do programa, inclusive a partir do planejamento de mecanismos participativos, consulta pública e acesso à informação. A proposta de empréstimo do PRODETUR NE II afirma que a participação da comunidade no planejamento garantiria que a população fosse escutada e pudesse definir prioridades para o desenvolvimento a partir do turismo⁴¹.

2.2. Projetos do PRODETUR priorizados na pesquisa: Polo Ceará Costa do Sol - CE e Polo Costa dos Arrecifes - PE

Nesta seção identifico as características específicas do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco, de modo a fornecer subsídios para os capítulos seguintes que exploram

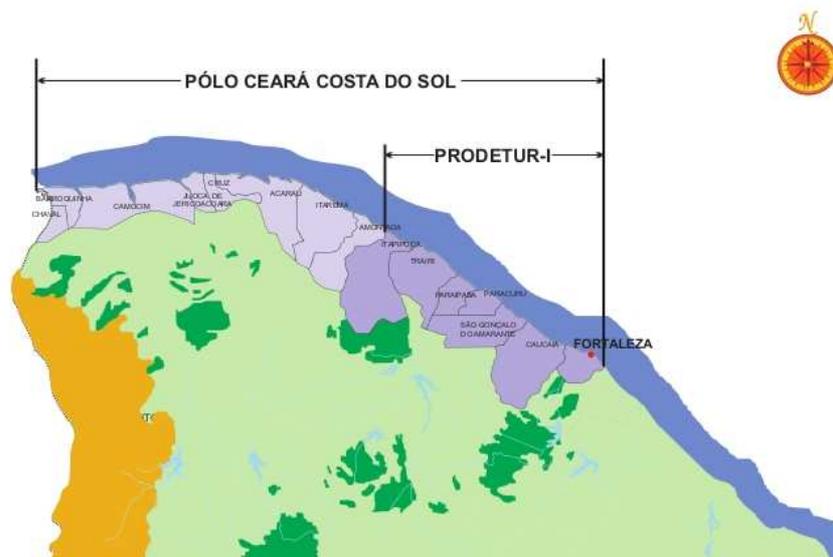
⁴⁰ De acordo com a proposta de empréstimo do PRODETUR NE I (aprovada em 1994), as atividades turísticas na região eram limitadas pela ausência de infraestrutura e serviços adequados. Segundo dados do IBGE, em 1992, apenas 23,4% dos domicílios particulares permanentes urbanos do Nordeste possuíam abastecimento de água e esgotamento sanitário adequado e lixo coletado. Enquanto isso, a cifra era de 75,2% no Sudeste e 45,3% no Sul. Em relação à necessidade de uma estratégia que pudesse gerar renda para a população, cabe indicar que a renda mensal média familiar *per capita* dos 10% mais pobres no Nordeste em 1992 era de R\$ 10,11 ou o equivalente a 0,07 salário mínimo, enquanto no Sudeste era de R\$ 30,55 ou 0,22 salário mínimo e no Sul era de R\$ 27,54 ou 0,20 salário mínimo (IBGE:2000).

⁴¹ O documento também pretende estabelecer um regulamento operativo que abrangesse ações de avaliação, supervisão e monitoramento ambientais dos projetos.

os dados produzidos na pesquisa de campo em ambos os estados, principalmente nos temas do acesso à informação, *accountability* e participação.

O Ceará possui uma trajetória de forte alinhamento com o PRODETUR, tanto que em 1989 elaborou o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Litoral Cearense – PRODETURIS, um documento de diagnóstico territorial e dos recursos naturais do estado, delimitando quatro regiões turísticas - RTs (BENEVIDES; CRUZ, 1998)⁴². O PRODETURIS pretendia fornecer infraestrutura e controle da ocupação territorial, garantindo investimentos de empreendimentos turísticos. O programa pôde subsidiar o PRODETUR NE I no Ceará, transformando a região turística na área da operação financiada pelo BID (CORIOLANO, 1998). Esta foi denominada Costa do Sol Poente e, durante o PRODETUR NE II, se tornou o Polo Costa do Sol. No mapa abaixo, identifique quais municípios participaram do PRODETUR NE I e II.

Ilustração 3: Mapa do Polo Costa do Sol Poente no Ceará (PRODETUR NE I e II)



Fonte: Secretaria de Turismo do Ceará

A área do Polo Costa do Sol abrange quase 7 mil km² ou 4,7% do território deste estado. A população do polo corresponde a 2,75 milhões de habitantes ou 36,9% do total da população cearense.

Durante o PRODETUR Nordeste I, foram feitos investimentos na Costa do Sol Poente para projetos de transporte, saneamento básico, meio ambiente e desenvolvimento institucional (RUSCHMANN, 2004). Já os componentes do

⁴² As RTs I e III compreendiam o litoral leste desde Caucaia até Icapuí, enquanto as RTs II e IV abrangiam o litoral oeste desde Caucaia até Barroquinha.

PRODETUR Nacional Ceará são: Produto Turístico; Promoção e Comercialização; Fortalecimento Institucional; Infraestrutura de acesso a destinos e serviços básicos; e Gestão ambiental (BID, 2010b). Veja os valores desses investimentos em todas as fases do programa na **Tabela 3: Valores investidos no Ceará por meio do PRODETUR NE I /II e Nacional Ceará**, a seguir.

Tabela 3: Valores investidos no Ceará por meio do PRODETUR NE I /II e Nacional Ceará

	Recursos investidos (em US\$)		
PRODETUR NE I	163 milhões		
PRODETUR NE II	100 milhões		
Contrapartida	60 milhões (BID)	24 milhões (governo federal)	16 milhões (governo estadual)
PRODETUR Nacional Ceará	250 milhões		
Contrapartida	150 milhões (BID)	100 milhões (governo estadual)	

Fontes: RUSCHMANN, 2004; SETUR 2007

Conforme o mapa abaixo, o PRODETUR Nacional Ceará propôs a criação de novos polos turísticos, se voltando para áreas que ainda não haviam sido beneficiadas pelo programa e também para regiões do interior. Os novos polos a serem contemplados pelas operações são o Polo Litoral Leste (ou Polo Costa do Sol Nascente), Polo Chapada da Ibiapaba e Polo Maciço de Baturité.

Ilustração 4: Mapa do Polo Costa do Sol Poente (PRODETUR NE I e II), Polo Chapada da Ibiapaba, Polo Litoral Leste e Polo Maciço de Baturité (PRODETUR Nacional Ceará)



Fonte: Secretaria de Turismo do Ceará

A proposta de empréstimo do PRODETUR Nacional Ceará identifica alguns possíveis impactos negativos para os recursos ambientais do estado, como por exemplo, aqueles causados pelo saneamento básico deficiente, por problemas na disposição de resíduos sólidos, pelo uso e ocupação desordenados de áreas protegidas, e pela degradação ambiental de regiões de interesse para o turismo. Considerando esses possíveis impactos negativos, a proposta de empréstimo do PRODETUR Nacional Ceará requer uma avaliação do desempenho socioambiental do estado durante a segunda etapa do PRODETUR NE; e uma análise para identificar fragilidades e riscos ambientais — propondo medidas de controle e gestão e também indicadores para medir os impactos socioambientais do PRODETUR Nacional Ceará (BID, 2010b).

Por sua vez, em Pernambuco, para a segunda etapa do programa, e em conformidade com a proposta do PRODETUR NE II, foi criado também o Polo Costa dos Arrecifes no litoral (veja o mapa abaixo).

Ilustração 5: Mapa do Polo Costa dos Arrecifes em Pernambuco (PRODETUR NE II)



Fonte: Banco do Nordeste

As operações do PRODETUR NE II em Pernambuco pretendiam satisfazer os componentes de Fortalecimento da Capacidade Municipal para a Gestão do Turismo, Planejamento Estratégico, Treinamento e Infraestrutura para o Crescimento do Turismo, e Promoção de Investimentos da Iniciativa Privada (TECNOLOGIA E CONSULTORIA BRASILEIRA S.A., 2003). O detalhamento dos recursos investidos nas várias fases do programa está disponível na **Tabela 4: Valores investidos em Pernambuco por meio do PRODETUR NE I / II e Nacional Pernambuco** abaixo.

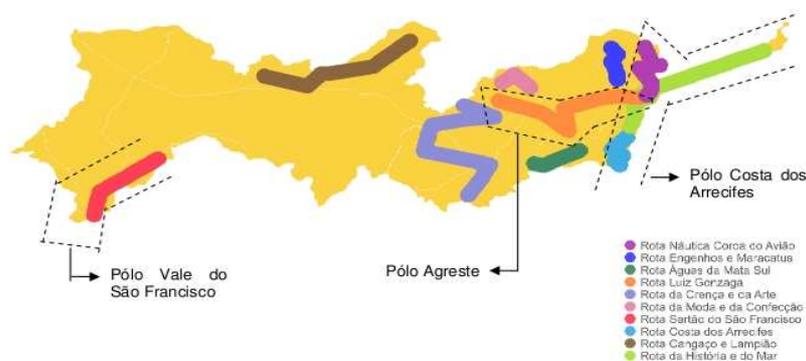
Tabela 4: Valores investidos em Pernambuco por meio do PRODETUR NE I / II e Nacional Pernambuco

	Recursos investidos (em US\$)	
PRODETUR NE I	42 milhões	
Contrapartida	30,7 milhões (BID)	
PRODETUR NE II	75 milhões	
Contrapartida	50 milhões (BID)	
PRODETUR Nacional Pernambuco	125 milhões	
Contrapartida	75 milhões (BID)	50 milhões (governo estadual)

Fontes: TECNOLOGIA E CONSULTORIA BRASILEIRA S.A., 2003; BID, 2006; BID, 2009.

O objetivo do PRODETUR Nacional Pernambuco é aumentar as receitas turísticas com a revalorização do modelo “sol-e-praia” e também por meio da diversificação da oferta turística do estado (BID, 2010a). Neste sentido, o PRODETUR Nacional Pernambuco mantém o Polo Costa dos Arrecifes, mas implementará também dois novos polos mais interiorizados: o Polo Vale do São Francisco e o Polo Agreste, conforme a ilustração abaixo.

Ilustração 6: Mapa do Polo Costa dos Arrecifes, Polo Vale do São Francisco e Polo Agreste em Pernambuco (PRODETUR Nacional Pernambuco)



Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento

Similar ao PRODETUR Nacional Ceará, o programa em Pernambuco também requer uma avaliação socioambiental para verificar as vulnerabilidades da região, estipulando ações mitigatórias e indicadores de impacto ambiental. O documento prevê a elaboração novamente do PDITS e a implementação de conselhos dos polos turísticos (BID, 2010b). A construção do documento de planejamento do PDITS requer a articulação com os municípios participantes dos polos turísticos, que identificam suas demandas posteriormente consolidadas no documento.

2.3. Mecanismos de participação, acesso à informação e *accountability* pública no PRODETUR

O desenho do PRODETUR NE II considera as lições aprendidas por meio de avaliações da etapa anterior do programa e, na sua proposta de empréstimo, defende o planejamento de ações que sejam baseadas em um turismo sustentável e responsável. O documento indica alguns conceitos que fundamentam a proposta, como polos turísticos, um processo participativo de planejamento e o fortalecimento da capacidade administrativa e fiscal na esfera local (BID, 2004).

A primeira proposta de empréstimo, do PRODETUR NE I (BID, 1994), não mencionava o termo “polo”, que segundo um dos **entrevistados do BNB** se relaciona à conceituação de *cluster* turístico⁴³. Este documento identifica as áreas beneficiadas por projetos do PRODETUR como prioritárias devido ao fato de que o turismo está consolidado ou em processo de consolidação⁴⁴. Diferente da perspectiva de áreas prioritárias, o polo turístico ou *cluster* se relaciona com processos de desenvolvimento.

No Ceará, o Polo Costa do Sol Poente abrangeu 18 municípios, sendo 9 destes prioritários. Os 18 municípios eram: Acaraú, Amontada, Aquiraz (prioritário), Barroquinha, Camocim, Caucaia (prioritário), Chaval, Cruz, Fortaleza (prioritário), Granja, Itapipoca (prioritário), Itarema, Jijoca de Jericoacoara (prioritário), Paracuru (prioritário), Paraipaba (prioritário), São Gonçalo do Amarante (prioritário), Trairi (prioritário) e Viçosa do Ceará (SETUR-CE, 2005).

Em Pernambuco, o polo turístico foi denominado Polo Costa dos Arrecifes e englobou os 15 municípios dos 187 km de costa do estado, além do distrito estadual de Fernando de Noronha. Os municípios participantes são Tamandaré, Itamaracá, Itapissuma, Igarassu, Goiana, Paulista, Olinda, Recife, Jaboatão dos Guararapes, Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca, Sirinhaém, Rio Formoso, Barreiros e São José da Coroa Grande (TECNOLOGIA E CONSULTORIA BRASILEIRA S.A., 2003).

⁴³ O *cluster* turístico é um aglomerado de empresas concentradas em um mesmo espaço e que estabelecem relações verticais e horizontais ao se relacionarem com a oferta de um ou mais produtos turísticos. As relações verticais ocorrem dentro da cadeia produtiva, enquanto as relações horizontais permitem o compartilhamento e troca de competências e informações entre os agentes (CUNHA; CUNHA, 2005).

⁴⁴ Nas áreas prioritárias, os investimentos feitos pelo programa seriam de baixo risco porque já haveria uma demanda nas regiões selecionadas, podendo gerar melhor qualidade de vida para a população local por meio de sistemas de saneamento básico, coleta de resíduos sólidos e melhoria de estradas.

Como condição para o desembolso dos subempréstimos do PRODETUR NE II, cada polo deveria fundar um Conselho Turístico e aprovar seu Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS. A proposta de empréstimo do PRODETUR NE II (BID, 2004) relata que o BNB criou dentro de sua estrutura conselhos turísticos que permitiram a participação nos temas relacionados ao setor e também foram importantes para atrair investimentos privados. Esses conselhos, ou fóruns como foram denominados por um **entrevistado funcionário do BNB**, se reuniam regularmente e possuíam normas formais, porém não estavam diretamente relacionados ao programa. Isto é, na primeira fase do programa, o BNB trabalhava com o formato de fóruns de desenvolvimento que, conjuntamente com a atuação de conselhos municipais de meio ambiente, serviriam de inspiração para o desenho de instâncias participativas e de acesso à informação na segunda fase do PRODETUR.

O documento afirma a importância dos conselhos dos polos serem permanentes e disporem do tempo adequado para analisar, priorizar e planejar os projetos do PRODETUR. As funções desses conselhos eram o de debater e validar os PDITSs; revisar e atualizar os referidos planos; divulgar informação sobre o desenvolvimento do PRODETUR para a população local e facilitar as consultas públicas. Considerando o papel estratégico do conselho na definição do planejamento do programa, a proposta de empréstimo previa uma representação equilibrada dos conselheiros, sugerindo um total de 36 membros divididos entre setor público e não governamental⁴⁵. Outros grupos ligados ao turismo poderiam ser convidados para as reuniões dos conselhos, porém não teriam o direito a voto (BID, 2004; BID; BNB, s.d. - Anexo B).

As tarefas administrativas de secretaria executiva dos conselhos foram delegadas ao BNB e as Secretarias de Turismo dos Estados assumiram a presidência do espaço, conforme o Regimento Operacional (BID; BNB, s.d. - Anexo B). A proposta tinha a pretensão do conselho do polo se constituir como um mecanismo de transparência e participação da sociedade no planejamento e monitoramento das ações do PRODETUR. Tendo em vista o estímulo à transparência, esperava-se que o conselho do polo pudesse divulgar as ações do programa para outros conselhos municipais de turismo e de meio

⁴⁵ Os conselheiros do setor público deveriam se formar por 20% ou 8 membros de representantes municipais, 20% ou 7 membros estaduais e 10% ou 3 membros federais. O setor privado (operadores locais de turismo e viagem, associações, sindicatos e sistema "S") teria o acesso a 25% ou 9 representantes e o setor não governamental (grupos ambientais e sociais, associações comunitárias e a academia) aos outros 25% ou 9 representantes.

ambiente. O regulamento do conselho (BID; BNB, s.d. - Anexo B) enfatiza sua função como dispositivo que facilitasse o amplo acesso a informações a partir da articulação entre órgãos oficiais do PRODETUR e diferentes setores da sociedade. Para este fim, o BNB estipulou, dentre outros, a possibilidade de uso de seu portal na internet para divulgar informações e coletar sugestões; a produção de diagnósticos e pesquisas sobre o turismo a partir do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste – ETENE.

O próprio PDITS foi um dispositivo pensado para aumentar a participação e a transparência do PRODETUR NE II. O plano seria elaborado pela Unidade de Execução Estadual – UEE da SETUR com apoio de uma empresa de consultoria técnica e a partir de consultas públicas às comunidades afetadas pelo programa e com a contribuição e validação do conselho de turismo do polo. Todos os encontros de discussão do PDITS deveriam ser relatados em atas (facilitando o registro da informação). De acordo com o Regulamento Operacional (BID; BNB, s.d. - Anexo A), o PDITS é um instrumento técnico de gestão integrada entre os diferentes órgãos envolvidos com o programa. O plano é essencial também porque poderia servir como mecanismo de orientação para o setor privado, garantindo a sustentabilidade de seus projetos e a revisão e monitoramento contínuo do planejamento e execução.

Por fim, outro elemento para estimular a sustentabilidade do PRODETUR e evitar impactos negativos foi o fortalecimento da capacidade administrativa e fiscal na esfera local⁴⁶. O Componente 1 de fortalecimento da capacidade administrativa municipal compreende a possibilidade de acesso a programas de gestão administrativa e fiscal, ações para a administração de resíduos sólidos, proteção de recursos naturais e culturais, e urbanização de locais turísticos. Por sua vez, o Componente de fortalecimento da capacidade de planejamento prevê a implementação de sistemas de informação, campanhas de conscientização, qualificação profissional no setor turismo para as comunidades locais, e investimento em infraestrutura (BID, 2004).

⁴⁶ Na proposta de empréstimo da segunda etapa do programa (BID, 2004), esse elemento se traduz no “Componente 1: Fortalecimento da capacidade municipal de administração e obtenção dos benefícios provenientes do turismo” (com US\$ 65,3 milhões reservados para esta rubrica) e “Componente 2: Fortalecimento da capacidade do estado para o planejamento estratégico, capacitação e infraestrutura para o crescimento do turismo” (com US\$ 235,9 milhões).

2.4. Análises e críticas do BID, do BNB, de acadêmicos e de grupos da sociedade civil sobre o PRODETUR

2.4.1. Modelo de desenvolvimento socioeconômico do PRODETUR

Nos documentos do PRODETUR, é explicitado o modelo de desenvolvimento socioeconômico a partir da definição de seu objetivo de atrair o capital privado para o setor do turismo (com a construção da infraestrutura necessária) e de melhorar a qualidade de vida da população (com a oferta de serviços públicos, e a criação de oportunidades de trabalho e renda). Em face aos estados de outras regiões brasileiras, a justificativa do PRODETUR da ausência de infraestrutura e serviços básicos no Nordeste é válida. No entanto, há que se questionar como a riqueza gerada pelo programa afeta a distribuição de renda, estimula problemas sociais e influencia relações de poder nos locais beneficiados. Verifico uma ausência de estratégias evidenciadas para evitar esses efeitos negativos. As propostas de empréstimo parecem assumir que o crescimento do turismo significará aumento de renda e oportunidades de empregos para todos. Isto é, as esferas econômicas e sociais se apresentam como se pudessem ser separadas (ou como se os ganhos sociais estivessem pressupostos dentro dos impactos econômicos positivos). Assim, o objetivo econômico seria a produção de riquezas e o objetivo social a criação de serviços públicos, sem no entanto identificar como as ações de uma esfera afetam a estrutura da outra, podendo se reforçar, complementar ou neutralizar.

O modelo de desenvolvimento do PRODETUR também se explicita com a escolha da estrutura do *resort* a exemplo dos empreendimentos caribenhos. Os *resorts* são responsáveis por gerar um distanciamento do turista com a realidade local e também a dicotomia entre turistas e habitantes das regiões beneficiadas pelo PRODETUR se torna mais evidente. Faz-se necessário refletir de que forma se pretende melhorar a qualidade de vida da população com o programa e também verificar a influência de outros fatores (econômicos, sociais, culturais, ambientais, etc.) para a possibilidade de sucesso dos objetivos propostos. Na descrição dos objetivos do PRODETUR (rever o **Quadro 1: Principais características das propostas de empréstimo do PRODETUR NE I e II e PRODETUR Nacional Ceará e Pernambuco**), há ênfase na geração de empregos, mas no cenário de estímulo aos grandes empreendimentos internacionais,

levanto a questão de quais empregos serão ofertados aos moradores locais, como o turismo complementar as outras atividades econômicas da comunidade, e como a sazonalidade do setor será contabilizada nas oportunidades de trabalho disponíveis.

O crescimento de receitas para o poder público e massa de salários para a população beneficiada foi pensado a partir da valorização do mercado turístico internacional. Esta relação se torna mais evidente quando contabilizamos o número de palavras que se referem ao mercado internacional no transcorrer do discurso das propostas de empréstimo: 25 vezes no texto do PRODETUR NE I, 21 vezes no texto do PRODETUR NE II, 18 vezes no texto do PRODETUR Nacional Ceará e 4 vezes no texto do PRODETUR Nacional Pernambuco (veja o quadro supracitado).

A avaliação da primeira etapa do programa, presente no documento da proposta de empréstimo do PRODETUR NE II, afirma que a maioria dos novos empregados em postos de trabalho mais especializados do turismo vieram de fora da região. A população local ocupa as vagas de trabalho menos qualificado. Assim, a distribuição de riquezas gerada a partir do turismo permanece desigual, pois as oportunidades não são gozadas de maneira equitativa pela população local e os profissionais de outras regiões.

É interessante notar que, após as duas etapas do PRODETUR NE, os documentos de proposta de empréstimo para o PRODETUR Nacional Ceará e Pernambuco identificam que poucos turistas estrangeiros são atraídos para ambos os estados. O documento do PRODETUR Nacional Ceará afirma que os turistas brasileiros representam 87% das chegadas no estado (porém é mais provável que eles fiquem com parentes ou em residências secundárias, gastando menos dinheiro na região). Segundo o documento do PRODETUR Nacional Pernambuco, os visitantes brasileiros representam 92% do total de chegadas de turistas no estado, cujos gastos (em média de US\$ 807 em 2006) são menores do que os dos estrangeiros (em média US\$ 2.869 em 2006). No entanto, o Relatório Final de Projeto (2006) aponta crescimento de 246,1% no fluxo internacional no Nordeste de 416 mil turistas em 1996 para 1,44 milhões em 2004. A receita turística internacional também aumentou em 54% na região entre 1996 e 2004, passando de US\$ 246 milhões anuais para 379 milhões⁴⁷.

⁴⁷ Nesta avaliação do PRODETUR Nordeste não foram adotados indicadores de efeito específico uma vez que se optou por não utilizar o Marco Lógico devido à incerteza sobre o número e natureza dos projetos e a quantidade de estados que efetivamente participavam do PRODETUR. O relatório também indica a carência de dados agregados para o Nordeste e os números apresentados são de fontes secundárias, de maneira que os aumentos indicados não correspondem somente à ação do PRODETUR NE, mas podem

2.4.2. Impactos sociais e ambientais do PRODETUR

No que se refere aos impactos ambientais e a preocupação com a sustentabilidade do PRODETUR, retorno ao **Quadro 1: Principais características das propostas de empréstimo do PRODETUR NE I e II e PRODETUR Nacional Ceará e Pernambuco**. Palavras que se relacionam ao cuidado com temas ambientais são recorrentes nas propostas de empréstimo do PRODETUR (aparecendo 98 vezes no documento do PRODETUR NE I, 173 no do PRODETUR NE II, 86 vezes no do PRODETUR Nacional CE e 90 vezes no do PRODETUR Nacional PE).

O discurso ambiental presente na proposta de empréstimo do PRODETUR NE I pode ser explicado pelo contexto em que o programa foi criado. Coriolano (1998) demonstra que a proposta do PRODETUR NE foi apresentada para a equipe do BID em uma reunião dos governadores do Nordeste durante a ECO-92 (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento). Segundo Rita Cruz (2006), a incorporação da sustentabilidade⁴⁸, a partir de 1990, nos programas de desenvolvimento do turismo significou a perspectiva da criação de unidades de conservação. A autora ressalta que a beleza da natureza brasileira, vista como um grande atrativo turístico do país, permaneceu como ideia-chave recorrente do poder público federal. Assim, o PRODETUR articula o tema da exuberância natural brasileira às necessidades de preservação dos ecossistemas nacionais.

Por outro lado, o aumento considerável de termos relacionados às questões ambientais no texto da proposta de empréstimo da segunda etapa do PRODETUR pode se compreendida a partir da avaliação dos impactos ambientais indiretos e não

abranger outros fatores e elementos estimuladores do turismo internacional. O relatório de 2002 sobre os resultados e lições aprendidas com o PRODETUR NE I identifica uma sinergia de acontecimento no período que podem ter contribuído para o turismo no Nordeste, como a estabilidade econômica após 1994, o aumento de investimento em ações de promoção do turismo (feiras especializadas e o uso da mídia pelas secretarias de turismo dos estados), e a alteração cambial que atraiu os turistas domésticos e fez com que trocassem os planos de viagem ao exterior para o Nordeste.

⁴⁸ Apesar desta articulação no discurso do PRODETUR, o termo desenvolvimento sustentável é polissêmico e ambíguo, servindo a diferentes propósitos. O discurso da sustentabilidade se baseia na ideia de que a população mundial que se encontra na pobreza deva ser priorizada e de que a tecnologia e a organização social atuais restringem a capacidade do meio ambiente de prover para as gerações futuras. O discurso do PRODETUR, então, considera o uso do meio ambiente a partir de aplicações tecnológicas e conhecimento científico que permitam a promoção do desenvolvimento e melhoria de vida, sem acarretar em uma degradação predatória dos ecossistemas (CORIOLANO, 1998).

planejados da primeira etapa, de modo que o desenho do PRODETUR NE II reafirma a necessidade de ações mitigatórias desses efeitos.

Algumas considerações sobre a proteção ambiental no programa são explicitadas na *“Avaliação dos Aspectos Ambientais e Sócio-Econômicos do PRODETUR I”* (WHITING; FARIA, 2011), preparado para o BID a partir da análise de uma amostra de 28 projetos de 5 estados (Bahia, Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe) e também por meio de uma avaliação de alguns temas mais amplos do programa. A avaliação revela que as licenças ambientais aparentemente foram outorgadas aos projetos de acordo com cada lei estatal, porém a consultoria que confeccionou o relatório não encontrou a documentação adequada das licenças (como, por exemplo anotações das vistorias) dos projetos que constituíram a amostra de análise. Devido à ausência dos referidos arquivos, a avaliação não pode verificar se foram cumpridas as medidas exigidas pelos EIA-RIMAs. O relatório identificou que o monitoramento das medidas mitigatórias foi inadequado para assegurar seu cumprimento.

O relatório oficial do BID dos resultados e lições aprendidas com o PRODETUR NE I⁴⁹ também aponta que o programa, além dos benefícios comprovados pelos dados turísticos, gerou alguns efeitos negativos no que tange a área social, ambiental e econômica (ao limitar o alcance de alguns impactos positivos nesta última esfera). O documento afirma que *“isso se deveu fundamentalmente pela ausência de programas e planos que contemplassem de forma global os impactos que o crescimento do turismo teria sobre o território, o meio ambiente e a sociedade”* (PERAZZA; TUAZON, 2002:6). Dentre os impactos sociais negativos do programa estão: a falta de transparência e consulta popular que gerou conflito com comunidades locais e ONGs; algumas destas tensões resultaram na mudança de trechos de estradas e localização de projetos do PRODETUR para garantir a preservação de reserva indígena ou área ambiental sensível; o Programa também foi responsável por criar ou intensificar impactos sociais indiretos devido ao crescimento urbano gerado (como aumento da migração dentro do estado, crescimento de favelas, prostituição e criminalidade).

⁴⁹ O relatório referente ao documento 841/OC-BR foi preparado por Maria Claudia Perazza e Raul Tuazon e apresentado ao BID em 2002 no momento de apreciação da Proposta de Empréstimo para a operação do Programa PRODETUR/NE II com a intenção de fornecer informações adicionais sobre os resultados e problemas enfrentados na primeira etapa do programa. O relatório compreende uma avaliação extensiva do PRODETUR na Bahia, uma avaliação dos impactos de uma mostra representativa de projetos financiados pelo programa em toda a região, e uma avaliação de projetos nos polos de amostragem para preparação do PRODETUR NE II (Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe).

Ainda sobre o aspecto ambiental, Perazza e Tuazon (2002) indicam o financiamento da recuperação de áreas ambientais costeiras, a gestão de unidades de conservação e também a criação de áreas de proteção ambiental. Essas ações do PRODETUR beneficiaram um total de 70,4 mil hectares. Porém, apesar dos benefícios listados, a avaliação reconhece que nem todos os efeitos do programa foram positivos. Como apontado anteriormente, a supervisão ambiental foi inadequada em todos os níveis de execução do PRODETUR. Assim, houve momentos em que as medidas mitigatórias aconselhadas não foram aplicadas satisfatoriamente e contratos de obras tampouco identificaram medidas de proteção ambiental⁵⁰.

Outros efeitos negativos do PRODETUR NE I sistematizados em artigo científico por Maria Angela Souza (2008) se referem à ausência de planos abrangentes para evitar os impactos do turismo no meio ambiente e sociedade; à necessidade de um processo participativo de planejamento governamental; à precariedade também no planejamento do uso do solo dos municípios; às dificuldades de supervisão ambiental que levaram a dificuldade de aplicação das recomendações para controlar impactos ambientais durante a execução dos projetos; à elaboração tardia ou simples inexistência de Planos Diretores nos municípios; aos desafios de aproveitamento dos benefícios gerados pelo turismo devido à baixa capacidade de gestão fiscal dos municípios; e à falta de transparência e consulta popular no transcorrer do programa.

A autora afirma que, a partir das ações do PRODETUR Nordeste, a praia se torna uma mercadoria nobre e as modificações no território e sua ocupação fazem emergir novos atores sociais e a expulsão da população que ali habitava anteriormente⁵¹. Também são atraídos para a região costeira pessoas do interior em busca de novas oportunidades de trabalho. A preocupação com a forma de ocupação do solo e os impactos do turismo no cotidiano de comunidades tradicionais também está presente na “*Relatoria Nacional para o Direito Humano ao Meio Ambiente*” escrita por Jean-Pierre Leroy⁵² (2004) e produzida pela Plataforma Brasileira de Direitos Humanos

⁵⁰ Essas informações são da avaliação inserida na proposta de empréstimo do PRODETUR NE II (2004).

⁵¹ O interesse de Maria Angela Souza (2008) é o dilema enfrentado pelo governo de Pernambuco entre preservar ou explorar as áreas costeiras face ao desenvolvimento de investimento de imobiliários turísticos.

⁵² Jean-Pierre Leroy é assessor da ONG Nacional FASE no Núcleo Justiça Ambiental e Direitos, e foi co-organizador dos relatórios do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para as Conferências Internacionais Rio-92 e Rio+5. Sua participação na redação do relatório para a Plataforma Dhesca Brasil

Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (Plataforma Dhesca Brasil), articulação de 36 organizações da sociedade civil.

Segundo o relatório, que foi baseado em missões no Ceará, Rio Grande do Norte e Pernambuco, o objetivo é expor casos emblemáticos de situações de violações de direitos humanos que ocorrem na zona costeira. O documento critica a perspectiva de desenvolvimento que restringe a questão da pobreza à necessidade de geração de renda, ignorando fatores sociais, culturais e ambientais. O resultado é a exploração insustentável do litoral e o impacto direto para famílias que dependem dos recursos naturais para a pesca artesanal e o extrativismo, gerando a expulsão das comunidades tradicionais deste território e problemas de saúde pela falta de um gerenciamento ambiental eficaz⁵³. Ireleno Benevides e Rita Cruz (1998) complementam este quadro de críticas citando questionamentos surgidos logo no início do PRODETUR NE, mais especificamente no Ceará, mas que ainda não poderiam ser efetivamente avaliados. Essas críticas apontavam impactos ambientais, especulação imobiliária, apropriação de terras que seriam de grupos tradicionais, conflitos de terra e devastação de dunas.

Por outro lado, Perazza e Tuazon (2002), em documento de avaliação oficial do BID, certificam que o programa teve impacto no melhoramento da infraestrutura básica da região Nordeste no que tange o saneamento básico e os transportes. A conclusão dos autores é fundamentada no fato de cerca de 84% do valor total do PRODETUR ter sido investido em rodovias, saneamento e transportes. A proposta de empréstimo do PRODETUR NE II (2004) também traz uma avaliação da primeira etapa do programa, confirmando o aprimoramento da infraestrutura da região. De acordo com o documento, os investimentos permitiram a melhoria e ampliação de oitos aeroportos internacionais, a melhoria e construção de 877 km de estradas e caminhos de acesso, abastecimento de água e saneamento para 1,133 milhão de beneficiados.

A avaliação da proposta de empréstimo do PRODETUR NE II (2004) traz a estimativa de que o programa conseguiu atrair US\$ 4 mil milhões de investimentos

é um indício de que a atuação da sociedade civil no monitoramento do PRODETUR perpassa diferentes escalas e temáticas (turismo, meio ambiente, gênero, cultura, entre outras).

⁵³ A missão em Pernambuco para a confecção da relatoria aconteceu em agosto de 2003 e aponta ilustrativamente o caso do município de Rio Formoso como consequência do PRODETUR NE I. O programa construiu obra de saneamento que interligou 700 imóveis a sistema de saneamento e tratamento inacabado e inadequado, de modo que poluentes são despejados no rio e estuário da região. A poluição atingiu o rio e o mar, causando a morte de peixes e outros animais utilizados pela comunidade para alimentação e comercialização. A poluição da água também afeta a saúde das pessoas, causando doenças de pele. O poder público considera a obra de saneamento como concluída.

privados (e poderia atrair mais US\$ 2 mil milhões nos três anos seguintes). Sobre a criação de empregos, houve o surgimento de milhões de novos postos de trabalho, mas a ausência de dados não se permite concluir que o PRODETUR tenha sido responsável por esse número. Tampouco é a população local que ocupa a maioria dos novos postos de trabalho, mas sim profissionais de outras regiões.

Ainda, de acordo com o relatório do BID sobre os resultados e lições aprendidas com o PRODETUR NE I, os investimentos do programa criaram 46.311 empregos (diretos e indiretos) e geraram uma renda de mais de US\$ 600 milhões. Além disso aproximadamente 80% do total dos beneficiados com o programa representam famílias de baixa renda. Contudo, o relatório não detalha esses números apresentados, de modo que não há como saber exatamente de que modo essas pessoas foram beneficiadas ou quantificar os ganhos econômicos e sociais dessas famílias. Assim, o relatório recomenda que se continue estimulando o turismo no Nordeste, uma vez que o setor é visto como uma estratégia para o desenvolvimento pois atrai investimento privados, gera receita e emprego (PERAZZA; TUAZON, 2002).

Tento em vista dados oficiais dos documentos do BID e do BNB, Jean-Pierre Leroy (2004), questiona no relatório produzido para a Plataforma Dhesca Brasil as “*cifras impressionantes*” que atestam o sucesso do PRODETUR. Para o autor, a execução do programa revela pouca preocupação efetiva com as populações litorâneas, em especial com as comunidades tradicionais. Esses grupos se tornam vulneráveis devido à especulação imobiliária gerada pelos investimentos. Leroy critica a falta de integração do turismo com outras atividades econômicas tradicionais, a segregação dessas populações nos investimentos, a falta de participação nos processos decisórios, a ausência de um planejamento territorial que considere a posse de terra das comunidades tradicionais, a falta de fiscalização, a corrupção e a excessiva burocracia do Estado.

2.5. Lições aprendidas e orientações para o acesso à informação, transparência e mitigação de possíveis danos decorrentes do PRODETUR

O relatório de avaliação do PRODETUR produzido para o BID destaca a necessidade de se pensar a gestão e monitoramento do programa com supervisão de

profissionais qualificados do BNB, auditoria ambiental terceirizada, avaliação técnica independente (principalmente para temas como o reassentamento involuntário), e um sistema de acompanhamento que identifique as responsabilidades pela coleta de informação ao final do projeto (PERAZZA; TUAZON, 2002).

Outra preocupação na continuidade do programa é fomentar a transparência e participação nas ações do PRODETUR por meio da implementação do planejamento participativo, mecanismos de difusão de informação, consultas públicas e capacitação de lideranças comunitárias no tema do planejamento, e gestão ambiental e sanitária. O documento orienta sobre a necessidade de um plano participativo de planejamento do turismo para se minimizar os efeitos ambientais e sociais indiretos do setor.

A análise ampla dos mecanismos de acesso à informação e participação do BID durante a segunda etapa do PRODETUR Nordeste não estava pronta e disponível no momento de redação desta pesquisa, uma vez que durante a realização da pesquisa de campo, setembro de 2011, os projetos do PRODETUR Nordeste II estavam em fase de finalização. Isto é, o BNB estava desenhando o modelo de avaliação para o PRODETUR Nordeste II, que deverá ocorrer após o término das ações do programa.

Para fornecer subsídios para a compreensão da segunda etapa do PRODETUR NE, utilizo os riscos apontados pelo “*Relatório de Avaliação dos Impactos Ambientais e Sociais do PRODETUR NE II – BR-0323*” (BID, 2002a). O documento resulta da análise de possíveis impactos ambientais e sociais e utilizou para esse fim documentos de avaliação de projetos do PRODETUR NE I, e os PDITS dos polos da Costa do Descobrimento – BA, Costa das Dunas – RN e Costa dos Coqueirais – SE.

O relatório prevê alguns impactos negativos possíveis durante a segunda fase do PRODETUR NE II e indica as ações planejadas para evitar tais efeitos. Dentre os impactos possíveis está a marginalização dos habitantes de regiões turísticas que recebem projetos do PRODETUR e não acessam seus benefícios econômicos. A recomendação é a criação de um componente de qualificação profissional para esta população, aumentando suas oportunidades de trabalho no setor do turismo, e o planejamento participativo a partir dos conselhos de turismo. Para evitar os problemas gerados pela urbanização devido ao aumento de migração em busca de oportunidades de trabalho nas regiões turísticas, o relatório propõe a elaboração de Planos Diretores e o planejamento dos sistemas de saneamento e coleta de resíduos sólidos. Os Planos

Diretores Municipais, conjuntamente com os PDITS, são algumas das soluções indicadas para resolver o desenvolvimento desordenado gerado pelo turismo.

Visando diminuir a possível destruição de recursos naturais (como manguezais, lagoas e dunas), o relatório enfatiza a importância dos Planos Diretores Municipais, dos Planos de Gestão das unidades de conservação ambiental, campanhas educativas e a fiscalização participativa de áreas ambientais, e a implantação de Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA). Em relação aos efeitos negativos das obras de infraestrutura (saneamento, rodovias, etc.), é sugerida a previsão de medidas mitigatórias, a criação de projetos de proteção ambiental, a incorporação dos custos ambientais nos orçamentos, e também a supervisão das obras. O documento recomenda que todas as obras tenham um processo de ampla consulta pública.

2.6. Avaliações do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco

Neste contexto de produção de dados oficiais e de escuta da população, em 2001, a Secretaria de Turismo do Ceará organizou seminários para avaliação do PRODETUR em seis municípios que receberam ações do programa. Representantes do Fórum em Defesa da Zona Costeira do Ceará participaram das reuniões e posteriormente compilaram suas avaliações no relatório *“PRODETUR-CE: Análise de um projeto em execução”* de 2002. O documento aponta contradições e inconsistências do PRODETUR, como as dificuldades para se consolidar o turismo na esfera local; problemas gerados por obras executadas inadequadamente ou em locais não propícios; relação insatisfatória entre os recursos investidos no setor e o desenvolvimento do turismo; mudanças na aplicação dos investimentos planejados; processo de capacitação inadequado dos gestores municipais; e obras de saneamento básico que excluam as regiões periféricas, privilegiando as sedes e praias dos municípios (LIMA, 2003).

Considerando o último item, observo que os dados oficiais da Secretaria de Turismo do Ceará sobre as obras de saneamento básico financiadas pelo PRODETUR NE I dificultam a compreensão geral sobre quais projetos foram planejados e quais foram realizados, bem como são contraditórios no que tange o número de pessoas beneficiadas pelo abastecimento de água e esgotamento sanitário na região.

O relatório de 2001 da SETUR, “Estratégia para o desenvolvimento turístico do Ceará – 2000: PRODETUR/CE 2ª etapa”⁵⁴, na seção de análise da primeira etapa do PRODETUR no estado, afirma que núcleos urbanos receberão obras de ampliação ou implementação de saneamento básico (abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário). O documento utiliza a conjugação de verbos no futuro, fato que pode indicar que as obras ainda seriam realizadas, ou que houve uma transcrição direta de outro documento de planejamento do PRODETUR NE I no Ceará⁵⁵. Segundo quadro presente no relatório e que sintetiza essas obras de saneamento, a população beneficiada em 1996 pelas obras foram de 220.548 pessoas (veja a **Tabela 5: Síntese das obras de saneamento básico do PRODETUR NE I no Ceará**).

Tabela 5: Síntese das obras de saneamento básico do PRODETUR NE I no Ceará

Núcleos Urbanos		População Beneficiada 1996	Nível de Atendimento	Sistemas		Valor (US\$1,000.00)
Tipo	Quant.			Água	Esgoto	
Sede	6	202.066	100%	5	6	33.229
Núcleo Urbano Turístico	5	18.482	100%	5	5	7.153
Total	11	220.548		10	11	40.382

Obs.: Excluído Praia Oeste (Cumbuco, Icarai, Tabuba, Iparana e Pacheco), que não serão executadas na primeira etapa do programa.

Fonte: “Estratégia para o desenvolvimento turístico do Ceará – 2000: PRODETUR/CE 2ª etapa” (SETUR-CE: 2001)

Por outro lado, o documento “Síntese: Relatório de Atividades 2004” (2004) também produzido pela SETUR do Ceará, discorre sobre os investimentos do PRODETUR no Ceará a partir de 1995 e, dentre as principais ações realizadas entre 1996/2004 pelo programa estão as obras de saneamento básico, que beneficiaram 175 mil habitantes. Número inferior aos aproximadamente 220 mil habitantes que seriam beneficiados segundo o relatório de 2001 (sistemizado no quadro supracitado).

Além disso, há uma listagem de 2002 da SETUR do Ceará que também aborda a quantidade de beneficiados pelas obras de saneamento básico do PRODETUR NE I. De acordo com esta listagem, 140.616 pessoas foram beneficiadas com as referidas obras no Ceará. Esses números, que não mantêm coerência entre si, são comparados no **Quadro 2: Comparação dos dados disponíveis sobre as obras de saneamento básico do PRODETUR NE I no Ceará em três documentos diferentes**.

⁵⁴ O relatório realiza uma análise retrospectiva do PRODETUR NE I e depois propõe componentes de um plano de ação para o PRODETUR NE II no Ceará.

⁵⁵ Situação semelhante pode ser notada no **Quadro 1: Principais características das propostas de empréstimo do PRODETUR NE I e II e PRODETUR Nacional Ceará e Pernambuco**. Os documentos do PRODETUR NE I e do NE II afirmam que o programa beneficiará 1,3 milhões de pessoas. Mas, o primeiro visa 40 municípios e o segundo 200 municípios. Ou seja, a área territorial aumentou e não houve crescimento proporcional do número de pessoas a se beneficiarem do programa.

Quadro 2: Comparação dos dados disponíveis sobre as obras de saneamento básico do PRODETUR NE I no Ceará em 3 documentos diferentes

Documento	“Estratégia para o desenvolvimento turístico do Ceará – 2000: PRODETUR/CE 2ª etapa” (SETUR-CE: 2001)	Listagem sobre a situação das obras de saneamento básico do PRODETUR NE I no Ceará (SETUR-CE:2002)	“Síntese: Relatório de Atividades 2004” (SETUCR-CE: 2004)
Número de beneficiados	220.548	140.616	175.000
Data de referência	1996	2002	1996-2004
Valor do investimento	US\$ 40,382 milhões	R\$ 35,013 milhões	R\$ 66,765 milhões
Municípios alcançados pelas obras de saneamento	As sedes municipais de Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca; e os núcleos urbanos de Pecém (São Gonçalo do Amarante); Lagoinha (Paraipaba); Barrento, Marinheiros e Baleia/Pedrinhas (Itapipoca).	As sedes municipais de Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca; e os núcleos urbanos de Pecém (São Gonçalo do Amarante); Barrento, Marinheiros e Baleia (Itapipoca).	As sedes municipais de Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca; e os núcleos urbanos de Iparana, Pacheco, Icaraí (Caucaia); Pecém (São Gonçalo do Amarante); Lagoinha (Paraipaba); Barrento, Marinheiros e Baleia (Itapipoca).
Situação das obras no momento de produção do documento	Das 16 localidades ⁵⁶ contempladas na 1ª etapa do Programa, Paraipaba foi concluída e Paracuru está em fase de conclusão. As obras das localidades de São Gonçalo do Amarante, Pecém, Trairi, Lagoinha, Baleia/Pedrinhas, Marinheiro, Barrento, Itapipoca e Caucaia estão em execução.	Todas as obras estão concluídas com exceção dos trabalhos nas sedes de Caucaia e de Trairi, e Itapipoca (sede, Barrento, Marinheiro e Baleia).	Foram concluídas as obras de São Gonçalo do Amarante (sede e o distrito do Pecém), Paracuru (sede), Paraipaba (Sede e o Distrito de Lagoinha) e Trairi (sede). Porém sobre as seguintes regiões o documento é contraditório, afirmando em alguns trechos que as obras foram concluídas e outros indicando que estão em execução: Caucaia (sede) e Itapipoca (sede, Baleia, Barrentos e Marinheiro).

Fontes: “Estratégia para o desenvolvimento turístico do Ceará – 2000: PRODETUR/CE 2ª etapa” (SETUR-CE: 2001); Listagem sobre a situação das obras de saneamento básico do PRODETUR NE I no Ceará (SETUR-CE:2002); e “Síntese: Relatório de Atividades 2004” (SETUCR-CE: 2004).

⁵⁶ O documento afirma que foram 16 localidades contempladas, mas as sedes municipais e os núcleos urbanos listados totalizam 12 localidades. Além disso, no parágrafo em que as localidades são citadas, o documento indica que são 13 núcleos urbanos a serem beneficiados.

Analisando o quadro acima, verifico como as dificuldades do acesso à informação compreensível e exata podem ser um desafio para a compreensão geral da execução do PRODETUR. Pelos documentos sistematizados, não é possível chegar a uma conclusão sobre quais os núcleos urbanos que estavam na área que receberia obras de saneamento básico, qual era a projeção do número de beneficiados, quais obras foram concluídas e qual o investimento total nas construções. Tampouco há um padrão para os valores, que aparecem em dólares em alguns documentos e em reais em outros. Por fim, cabe destacar que internamente ao último documento, de 2004, há contradições sobre quais obras estariam concluídas e quais estariam em execução. Dados não confiáveis podem dificultar a ação de monitoramento do programa por grupos da sociedade civil, restando-lhe fazer levantamentos independentes de dados (o que acarreta custos) ou basear suas demandas na experiência cotidiana compartilhada (mas sem o fundamento científico e de autoridade de estatísticas e números significativos sobre a execução do projeto). Inclusive, ressalto que os documentos acima analisados não estão disponíveis em um portal da SETUR do Ceará, mas foram obtidos na pesquisa de campo por meio de mensagem eletrônica solicitando o acesso a informações do PRODETUR Nordeste e explicando os fins acadêmicos do pedido. A oportunidade similar de acessar documentos do PRODETUR Nacional Ceará, em fase inicial, não foi uma possibilidade viabilizada.

O trabalho de campo em Pernambuco, por sua vez, resultou em levantamento de documentos sobre o PRODETUR na Secretaria de Turismo do Estado e no BNB (além de informações ofertadas por grupos organizados e cidadãos impactados pelo projeto). Porém, a quantidade e variedade de documentos obtidos não se equipararam aos coletados no Ceará, de modo que não pude realizar a sistematização similar sobre a implementação dos sistemas de abastecimento de água e saneamento em Pernambuco.

Cabe destacar ainda que, diferente da experiência cearense durante a preparação para o PRODETUR NE I, o planejamento inicial de Pernambuco para receber o financiamento do programa não foi viabilizado. A proposta se fundamentava na concepção do Projeto Costa Dourada, que uniria o litoral de Pernambuco (a partir do município de Cabo de Santo Agostinho) até o litoral de Alagoas (até o município de Paripueira). O projeto fracassou devido a desentendimentos entre os dois estados e a incapacidade de Alagoas de apresentar a contrapartida para a liberação dos recursos do

PRODETUR. Dessa maneira, a operação pernambucana diminuiu de proporção e um de seus focos foi a construção do Centro Turístico de Guadalupe, localizado entre os municípios de Sirinhaém, Rio Formoso e Tamandaré (SOUZA, 2008).

O projeto do Centro Turístico de Guadalupe não conseguiu atrair os investimentos do setor privado, conforme os objetivos do PRODETUR, e o sistema viário do centro gerou tensões devido a impactos causados nas unidades de conservação da região (a Reserva Biológica de Saltinho e a Área de Proteção Ambiental de Guadalupe). O resultado foi um Termo de Ajustamento de Conduta (MPF, 2008a; 2008b) que previu ações compensatórias para que fosse possível finalizar as obras.

As demais ações do PRODETUR NE I em Pernambuco se voltaram para os municípios de Recife, Olinda, Ipojuca e Paulista. Os investimentos do programa totalizaram US\$ 44,32 milhões (sendo 54,18% financiados pelo BID e 45,82% de contrapartida do estado). Os componentes que receberam mais recursos foram os de instalação de equipamentos turísticos com 33,8% dos investimentos (cuja principal ação foi a recuperação do Espaço Cultural do Centro de Convenções) e infraestrutura de transporte (29,9%), seguidos da implantação de sistema de saneamento básico (10,3%) (TECNOLOGIA E CONSULTORIA BRASILEIRA S.A., 2003).

Retornando ao tema dos mecanismos de acesso à informação e instâncias participativas do PRODETUR Nordeste (principalmente na sua segunda etapa), identifiquei que o Conselho do Polo Costa dos Arrecifes-PE não existe atualmente e os debates sobre o PRODETUR foram incorporados em uma Câmara Temática do Conselho de Turismo do Estado. Semelhantemente, a proposta de empréstimo do PRODETUR Nacional no Ceará assimila o debate do programa no Conselho de Turismo do Estado. O PDITS permanece na proposta de empréstimo, porém o plano será submetido ao Conselho de Turismo do Estado para discussão e validação (BID, 2010b). Esse procedimento se destaca na proposta uma vez que, conforme relatado nos capítulos seguintes, o Conselho do Polo Costa do Sol-CE está desativado e o Conselho Estadual de Turismo, de acordo com informações obtidas com um **entrevistado da academia** e outro ex-integrante da **UEE do PRODETUR NE no Ceará**, tampouco tem mantido encontros para debater as políticas públicas do setor. Nos próximos capítulos exploro minhas análises sobre os conselhos dos polos turísticos e apresento as reflexões e questões referentes às dinâmicas e processos dos mecanismos de participação e,

principalmente, de acesso à informação do PRODETUR (como os conselhos de turismo, as audiências públicas, os portais de acesso a documentos na internet, etc.).

A partir das situações apontadas, é importante observar a distância que existe entre o planejado e desenhado para o PRODETUR (em suas várias propostas de empréstimo) e a maneira com que o programa é executado. Algumas consequências não são previstas e são realizados ajustes nas propostas seguintes (do PRODETUR NE II e do Nacional Ceará e Pernambuco). A explicitação de mecanismos de acesso à informação, participação e consulta popular surgiram das avaliações dos impactos ambientais e sociais gerados durante o PRODETUR NE I. Porém, mesmo com as modificações, verifico a existência de lacunas, limitações e dificuldades na implementação desses mecanismos (conforme aprofundo nos capítulos seguintes).

Além disso, reconheço que o modelo de desenvolvimento que fundamenta o desenho do programa influencia seus objetivos, estratégias e componentes. Assim, grupos organizados da sociedade civil criticam o PRODETUR na medida em que defendem que os impactos negativos percebidos pela avaliação da primeira fase não são corrigidos a partir das orientações presentes no relatório das lições aprendidas com o programa, uma vez que acreditam que existe um equívoco e contradição do modelo de desenvolvimento escolhido. A intenção de se alcançar um desenvolvimento socioeconômico pode gerar incoerências, pois os projetos voltados para a esfera econômica influenciam também a social, porque essas esferas não são autônomas, mas interdependentes. Dessa maneira, ações visando o crescimento econômico por meio do turismo podem gerar disparidades e desigualdades sociais, como visto no início deste capítulo.

Capítulo 3. Os projetos do PRODETUR integrantes da pesquisa de campo no Ceará e em Pernambuco

Neste capítulo volto minha atenção para as dinâmicas do programa em alguns municípios que receberam ações do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco. Utilizo os relatos sobre a execução do programa nos municípios de forma ilustrativa para identificar algumas práticas participativas e de acesso à informação dessas ações. Os casos que me interessam se referem a momentos em que a população se sentiu impactada ou mesmo prejudicada para acionar instâncias que oferecessem informações para a mobilização ou possibilidade de diálogo com os gestores públicos e funcionários dos bancos. O aprofundamento na realidade de alguns municípios foi definido a partir das possibilidades e limitações enfrentadas, durante o trabalho de campo, para que eu chegasse às localidades e conseguisse agendar entrevistas, além também da disponibilidade de acesso a documentos que pudessem complementar as entrevistas. Observo que as informações não são facilmente obtidas nos municípios (pela hierarquia nos fluxos de informação na prefeitura, pela complexidade dos projetos e pelas dificuldades de obtenção de dados presencialmente e pela internet).

Os dados sobre as ações executadas ou em andamento nos municípios visitados (ou mencionados nas entrevistas) foram sistematizados no **Quadro 3: Obras concluídas ou em andamento do PRODETUR NE nos municípios mencionados durante o trabalho de campo no Ceará e em Pernambuco**, abaixo. O objetivo do quadro, além de apresentar os casos que servem de base para os debates apresentado em minha dissertação, é atualizar (com os projetos efetivamente executados) o **Quadro 16: Ações do PRODETUR planejadas para os municípios do trabalho de campo** (nos anexos), que expôs todos os projetos pensados e listados nos planos de ação dos PDITS de Ceará e Pernambuco sob diferentes níveis de prioridade. Para o referido quadro, como meu interesse é pelos projetos que conduziram a algum tipo de pressão de cidadãos ou grupos da sociedade civil, sistematizei somente ações que possuem visibilidade, como obras, reformas e projetos de requalificação de equipamentos turísticos. Portanto, não entraram no quadro as atividades voltadas para o estudo e elaboração de projetos, as ações para formulação dos PDITS, a capacitação profissional e empresarial, o fortalecimento institucional e a sinalização turística.

Ainda, sobre a informação disponível, a fonte principal foi o Mecanismo de busca do Centro de Informações do BNB para o PRODETUR NE II (BNB, 2009). Porém, o conteúdo de seu banco de dados está desatualizado, sendo o projeto consultado mais recente de 2009. Foi, então, necessário complementar as informações com as entrevistas, documentos da SETUR, do BID, do BNB e de *clippings* de notícias. Alguns projetos planejados e não realizados estão agora em execução para contrapartida do PRODETUR Nacional Ceará e Pernambuco. No Ceará, por exemplo, entra na contrapartida a duplicação da Rodovia CE 040, entre o entroncamento CE 453 e o entroncamento CE 352 (SETUR-CE, 2012). Já em Pernambuco, uma das ações de contrapartida se refere à capacitação profissional e empresarial no setor do turismo.

Quadro 3: Obras concluídas ou em andamento do PRODETUR NE nos municípios mencionados durante o trabalho de campo no Ceará e em Pernambuco

Ceará					
Fortaleza		Aquiraz		Paracuru	
<p>PRODETUR NE I</p> <p>Obras de transporte: Aeroporto Internacional Pinto Martins; Rodovia CE-085 – Estruturante, ligando Fortaleza às praias do litoral oeste do Ceará.</p> <p>Projetos de recuperação de Patrimônio Histórico: Recuperação do Centro Cultural Dragão do Mar.</p> <p>PRODETUR NE II</p> <p>Projetos de infraestrutura: Centro Multifuncional de Eventos e Feiras.</p> <p>Projetos de urbanização: Urbanização da Orla da Praia de Iracema.</p> <p>Projetos de recuperação de Patrimônio Histórico: Restauração, Intervenção Completa do Conjunto do Palácio da Abolição e Mausoléu Castelo Branco e seus Anexos, os jardins e a Capela; Casa de Câmara e Cadeia / EMCETUR; Restauração das Fachadas e Entorno do Seminário da Prainha; Restauração do Sobrado do Dr. José Lourenço.</p>		<p>PRODETUR NE II</p> <p>Projetos de recuperação de Patrimônio Histórico: Conservação do Museu Sacro São José de Ribamar; Restauração do Antigo Mercado da Carne; Casa do Capitão Mor; Restauração da Igreja e a Praça da Matriz de São José de Ribamar.</p>		<p>PRODETUR NE I</p> <p>Projetos de infraestrutura: Implementação de sistemas de água e esgoto.</p> <p>Projetos de meio ambiente: Recuperação/fixação das Dunas de Paracuru.</p> <p>PRODETUR NE II</p> <p>Projetos de meio ambiente: Implantação da Unidade de Conservação do Estuário do Rio Curu e APA das Duna; Implementação do Polo de lazer da Foz do Rio Curu - Centro de Proteção Turística Ambiental.</p> <p>Projetos de infraestrutura: Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água de Paracuru (sede) e Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Paracuru (sede); Adaptação do Antigo Terminal Rodoviário para Centro de Turismo e Artesanato; Terminal Turístico de Paracuru - Rodoviária.</p> <p>Projetos de urbanização: Urbanização da Orla Marítima de Paracuru/Ronco do Mar.</p>	
Pernambuco					
Recife	Cabo de Santo Agostinho	Itamaracá	Paulista	Olinda	Tamandaré
<p>PRODETUR NE I</p> <p>Obras de transporte: Aeroporto de Guararapes;</p>	<p>PRODETUR NE II</p> <p>Projetos de infraestrutura: Execução das Obras de</p>	<p>Por enquanto, em Itamaracá, ainda não houve obras executadas. A Revitalização de Vila Velha (com</p>	<p>PRODETUR NE II</p> <p>Obras de transporte:</p>	<p>PRODETUR NE I</p> <p>Projetos de infraestrutura: Recuperação de Centros de</p>	<p>PRODETUR NE I e II</p> <p>Obras de saneamento:</p>

<p>Reabilitação de vias urbanas e drenagem do Centro Histórico de Recife.</p> <p>Projetos de recuperação de Patrimônio Histórico: Recuperação de edifícios em Recife Antigo.</p> <p>PRODETUR NE II</p> <p>Projetos de recuperação de Patrimônio Histórico: Estação Cultural Museu da Cidade do Recife - Forte de Cinco Pontas; Requalificação Urbana do Bairro do Recife - Trilhas do Patrimônio; Caminhos do Recife/Corredor do Galo - Requalificação das Ruas do Circuito Turístico do Centro do Recife.</p> <p>Obras de transporte: Alça Sul do Acesso Viário ao Terminal de Passageiros do Aeroporto Gilberto Freire (Guararapes).</p> <p>Projetos de urbanização: Urbanização do Molhe de Brasília Teimosa - Acesso ao Parque das Esculturas.</p>	<p>Ampliação e Implantação do Sistema de Saneamento Integrado da Praia de Gaibu, no município do Cabo de Santo Agostinho.</p> <p>Obras de transporte: Construção de passarela, retorno, três viadutos e acesso para a entrada do Porto de Suape na rodovia PE-60.</p>	<p>preservação do Engenho São João e Amparo) permanece como plano e estudos.</p>	<p>Duplicação da PE-01, Ponte do Janga / Maria Farinha.</p>	<p>Eventos.</p> <p>PRODETUR NE II</p> <p>Projetos de recuperação de Patrimônio Histórico: Requalificação Urbana do Alto da Sé, em Olinda.</p>	<p>Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água e Implantação do Sistema de esgotamento Sanitário de Tamandaré, Praia dos Carneiros e Zona Turística do Rio Formoso.</p> <p>Obras de Transporte: Complementação da Via de Penetração Sul - Trecho entre PE-060 e Praia dos Carneiros - Recuperação de Passivos Ambientais e Construção da Ponte sobre o Rio Ariquindá; Via de Contorno de Tamandaré, Trecho: Entr. PE-076 - Via Litorânea dos Carneiros.</p>
---	--	--	---	---	--

Fonte: Mecanismo de busca do BNB - PRODETUR/NE II - Centro de Informações Projetos (BNB, 2009); “Estratégia para o desenvolvimento do Ceará – PROCETUR/CE 2ª etapa” (SETUR-CE, 2000b); “PDITS de Fortaleza” (MTUR; PMF; SETFOR; FCPC, 2011b); “Relatório Final de Projeto - Project Completion Report” (BID, 2006a); “Concorrência Nacional 001/2012 – PE” (SETUR-PE, 2012); “Rodovia PE-60 vai contar com mais três viadutos no Cabo” (PMCSA, 2009); Entrevistas com gestores públicos federais, estaduais e municipais/ funcionários dos BMDs/ sociedade civil.

Alguns desses projetos do PRODETUR, acima identificados, suscitaram reações nas comunidades em que foram implementados (ou estão em processo de execução). Uma vez que meu interesse são as políticas e práticas de informação, que perpassam os processos participativos e os mecanismos utilizados pelos cidadãos e grupos organizados para acessarem a informação em face ao descontentamento com as operações, descreverei os casos que melhor servem como material para minha análise.

A descrição é acompanhada também da identificação dos problemas e das reações de grupos organizados da sociedade civil e da população impactada. A intenção do relato não é a avaliação do PRODETUR, mas a identificação de demandas e críticas, abrindo questões a serem problematizadas, nesse capítulo e nos seguintes, quanto à maneira como mecanismos de *accountability* são acionados, como a informação é acessada e como ocorrem as respostas dos gestores responsáveis.

Considero que a informação seja essencial para a participação porque serve como recurso para que a sociedade civil e os cidadãos se mobilizem. Os entrevistados frequentemente descreveram um primeiro momento de busca de informação para compreender os projetos que estavam se desenvolvendo em seus municípios. Essa informação era obtida em reuniões com o poder público, em articulação com gestores municipais, estaduais ou federais, e também por meio dos meios de comunicação.

Em um segundo momento, as partes envolvidas ou impactadas pelas operações do PRODETUR expunham demandas e críticas aos projetos, que eram embasadas nas informações coletadas. De modo que somente é possível monitorar e influenciar os processos de desenvolvimento se pessoas e grupos organizados da sociedade civil têm o conhecimento do que foi planejado.

Por outro lado, a participação também é importante para os processos e práticas de informação. Afinal, essa informação oficial obtida era posteriormente transformada em material (como abaixo assinado, divulgações na internet e publicações) ou ações (manifestações públicas, pedidos de reuniões, acionamento do Ministério Público, entre outros) para expor as demandas das partes envolvidas no programa. Ou seja, o processo de mobilização e participação também produz documentos e novos fluxos de informação.

Neste capítulo, começo a descrição pelos projetos problemáticos de Pernambuco e depois continuo com os do Ceará. Dentre as localidades que receberam

projetos do PRODETUR em Pernambuco, enfatizo as dinâmicas de Vila Velha em Itamaracá, do Alto da Sé em Olinda e de Tamandaré. Por outro lado, Aquiraz e Paracuru foram os municípios que revelaram processos e práticas de acesso à informação e participação no Ceará. Nas seções seguintes, realizo algumas comparações iniciais entre os municípios de ambos os estados.

3.1. Os projetos do PRODETUR em Pernambuco

Início minha análise descritiva pelas obras de requalificação de localidades consideradas patrimônio histórico. Existem dois exemplos em Pernambuco, um em Vila Velha no município de Itamaracá e outro no Alto da Sé no município de Olinda. De acordo com o Anexo K do Regulamento Operacional do PRODETUR NE II (BID; BNB, s.d.), sobre as definições, critérios de elegibilidade e avaliação de projetos de recuperação do patrimônio histórico, as intervenções em áreas de patrimônio histórico devem considerar a institucionalização de mecanismos de participação para o setor privado, moradores e outros grupos nas atividades de turismo que estimulem o uso econômico dos equipamentos históricos. Dentre as atividades apontadas pelo regulamento, estão os estudos técnicos e também processos de capacitação. Os projetos de revitalização de localidades históricas pretendem preservar monumentos turísticos, promover a conscientização da população, aperfeiçoar a gestão deste equipamento e também impulsionar a economia com estas ações⁵⁷.

Como transparece na listagem dos objetivos, o regulamento enfatiza a viabilidade financeira e a relação entre custos e benefícios do projeto de revitalização, que deve *“procura minimizar os riscos e maximizar o retorno comercial dos investimentos”* (BID; BNB, s.d.). Para tanto, os investimentos devem estimular a

⁵⁷ Os objetivos das intervenções no patrimônio histórico para o regulamento do PRODETUR NE II são: *“1.1 Objetivo Global: É preservar e recuperar monumentos históricos que promovam atividade turística em seu entorno, favorecendo sua sustentabilidade.*

1.2 Objetivos Específicos: Os aspectos mais importantes a considerar são: a) Preservar monumentos históricos e em seu entorno construir centros de atração turística; b) Revitalizar economicamente o entorno urbano de áreas geralmente degradadas, promovendo obras com potencial cultural, comercial e habitacional e a participação do setor privado; c) Aumentar a conscientização da população (local ou flutuante) acerca do patrimônio histórico, artístico, cultural e urbano que lhes é pertinente; d) Aperfeiçoar a gestão desse patrimônio e criar condições para implementação de programas que priorize a conservação e o aumento da utilização econômica, cultural e social da área dos projetos.” (BID; BNB, s.d.:2)

entrada do capital do setor privado na localidade do patrimônio histórico. Também deve ser comprovado que os custos das operações e administração do projeto podem ser recuperados por meio de impostos cobrados dos imóveis, cuja valorização é prevista devido à requalificação da região. Porém, o regulamento faz a ressalva de que é necessário considerar a capacidade de pagamento da tributação pela população. Outras ressalvas do documento se referem à política do BID que exige um plano de reassentamento para os casos em que as intervenções no patrimônio histórico signifiquem desapropriação ou realocação involuntária. Por fim, o regulamento prevê um relatório de análise de interferências no que se refere a alterações no trânsito, no comportamento dos pedestres e no aumento de ruídos. O projeto executivo deve, então, apresentar soluções mitigadoras dessas interferências.

3.1.1. Vila Velha, Itamaracá

No caso de Vila Velha em Itamaracá⁵⁸, os objetivos do projeto de revitalização compreendem a regulamentação da ocupação do solo com aprimoramento das condições ambientais e urbanísticas do sítio histórico, além de um formato para a gestão compartilhada do equipamento (SETUR-PE, s.d.). A área do sítio histórico, a ser requalificada, compreende a região tombada pelo processo estadual nº 1230 de 1989, que fica entre as matas dos Engenhos São João e Nossa Senhora do Amparo, a Penitenciária Agrícola de Itamaracá, o Canal de Santa Cruz, o rio Paripe, a Mata de Cajueiros do Sítio Chacon e o Forte Orange. A intervenção prevê a revitalização da antiga Casa-Grande do sítio Chacon, das ruínas da ponte do rio Paripe, da Igreja Nossa Senhora da Conceição, da Casa de Câmara e Cadeia, da Igreja da Nossa Senhora dos Pretos, dentre outros monumentos, e a construção de equipamentos turísticos, como praças, mirantes, museus, anfiteatro, boxes de comercialização de artesanato, estacionamento e terminal de ônibus (GRAU, 2010).

⁵⁸ O início da história de Vila Velha data de 1953, havendo destaque em sua narrativa devido à invasão dos holandeses em 1631 (SETUR-PE, 2008).

Ilustração 7: Imagens de Vila Velha – Itamaracá, PE



Imagem: Vista aérea (Google Earth, 2012)

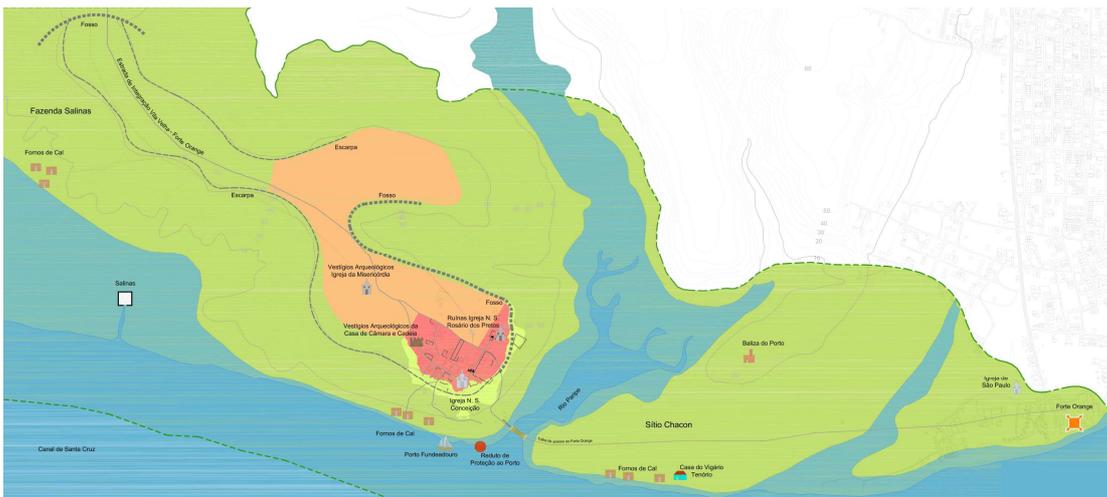


Imagem: Mapa de Zoneamento (GRAU, 2010)



Imagens: Igreja Nossa Senhora da Conceição, casas do vilarejo e a ponte de travessia de Vila Velha para o Forte Orange - Christopher Sellars (Google Earth/Panoramio, 2009; 2010; Facebook, 2008)

O plano de preservação e gestão desse sítio histórico foi orçado em pouco mais de R\$ 355 mil no edital para concorrência pública (SETUR-PE, 2008). O valor estipulado para o plano é um elemento importante para que cidadãos, empresários e grupos organizados possam acompanhar as operações do PRODETUR e saber os gastos (que advém de recursos públicos, seja pela contrapartida, seja pelo pagamento posterior do empréstimo). Os documentos oficiais, no entanto, dificultam este monitoramento, uma vez que apresentam números diferentes e não há um arquivo ou informe que possa explicar a flutuação (que pode ocorrer pelo intercâmbio com o dólar, por mudanças na ideia original do projeto, pelo fato de que outra ação seja prioritária, etc.). Acompanhe a tabela **Tabela 11: Valores estipulados para o plano e para a revitalização de Vila Velha em Itamaracá – PE nos documentos oficiais** nos anexos.

Até o momento, o planejamento para a intervenção no patrimônio histórico de Vila Velha está em processo de realização e, portanto, as ações de revitalização não começaram, conforme informou um gestor público municipal. O relatório sobre o planejamento das intervenções do “*Plano de Preservação, de Ocupação Urbana, Paisagística e Exploração Turística do Sítio Histórico de Vila Velha – Itamaracá/PE*” foi apresentado em encontro do dia 15/12/2010 para a comunidade de Vila Velha, na capela do vilarejo (CULTURA EM FOCO, 2010). Concomitantemente, as obras do PRODETUR NE II estão em fase de finalização⁵⁹ e o BNB começou a desenhar o processo de avaliação. Mas, na tabela supracitada, indico o custo planejado para as ações de revitalização do espaço urbano de Vila Velha, que excede a elaboração do plano de recuperação e não foi aplicado.

A informação sobre as decisões referente às operações do PRODETUR parece ser escassa não somente para a população, mas também para a administração de Itamaracá, de modo que o **gestor público municipal** expressou sua descrença nos projetos oriundos do estado: “*Agora, o problema é que as pessoas são muito presas ao papel, porque, desde anos, [...] que vem projeto pra isso, projeto pra aquilo e nunca sai*”. Na entrevista, o gestor revelou insegurança em afirmar quais projetos seriam efetivamente do PRODETUR Nordeste, e incluiu equivocadamente na listagem o Projeto Orla (Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima), iniciativa do Ministério do

⁵⁹ O término oficial do PRODETUR NE II estava previsto para setembro de 2011.

Meio Ambiente e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para ordenar o território no litoral pertencente à União (MMA, 2012)⁶⁰. A partir desta experiência, e de outras entrevistas cujos trechos serão exibidos no transcorrer da dissertação, considerei que o PRODETUR era percebido simplesmente como uma fonte de recurso, dentre outras, para os municípios, em vez de um programa com projetos claramente identificáveis com objetivos específicos de desenvolvimento socioeconômico e melhoria da qualidade de vida da população por meio do turismo.

Por outro lado, o plano de preservação de Vila Velha, este sim financiado pelo PRODETUR, deveria apresentar como produtos para a liberação dos recursos destinados à elaboração do planejamento: i) a aprovação do plano de trabalho e o relatório da oficina de sensibilização da comunidade; ii) o diagnóstico urbano e paisagístico; iii) o plano de intervenções; iv) o plano de gestão; v) a aprovação do relatório final (SETUR-PE, 2008). Após ganhar a licitação e ser contratada, a empresa apresentaria os resultados dos estudos, diagnósticos e planejamento do plano de revitalização de Vila Velha em fevereiro de 2010 (DOE-PE, 2009b). No momento de escrita da dissertação, o planejamento estava na etapa iii, do plano de intervenções, finalizada em dezembro de 2010 (GRAU, 2010).

De acordo com o edital de licitação para contratação de empresa para realizar o plano de revitalização de Vila Velha (SETUR-PE, 2008), no local existem 150 imóveis, sendo 33 de uso ocasional e 19 vagos. Dessa maneira, o plano deveria realizar um levantamento cadastral da ocupação dentro da área de tombamento, considerando um inventário dos imóveis (com classificação e identificação dos que estão em situação de risco) e a situação fundiária no local.

O plano de intervenções propõe uma revisão do tombamento de Vila Velha para abranger, para além do núcleo urbano, também áreas de preservação do Sítio Salinas. O relatório menciona a criação de uma unidade de conservação que funcionaria como um parque temático cuja atração seria “*o ambiente natural, o meio social e os artefatos históricos*” (GRAU, 2010: 24), permitindo a introdução de novas atividades econômicas, como a agro-silvicultura e o ecoturismo. O planejamento (GRAU, 2010),

⁶⁰ Fiz um esforço para apurar a informação sobre o Projeto Orla e um gestor público de outro município confirmou que o referido projeto não integrava o PRODETUR e explicou que as cidades estavam sendo estimuladas a participar da iniciativa sob condição de poderem entrar em outros projetos, recebendo recursos para a região.

divide a proposta de polígono de tombamento em quatro zonas que contam com medidas diferenciadas de proteção. A Zona de Conservação Ambiental, compreende a proposta acima de preservação natural e estímulo ao turismo sustentável. Nesta região, estão os sítios Salinas e Chacon e o Forte Orange.

Por outro lado, a Zona de Consolidação e Requalificação Urbana, que corresponde ao núcleo urbano do vilarejo, deverá passar por um processo de reordenamento espacial, de modo a garantir a diminuição da densidade de ocupação territorial. Para tanto, lotes serão divididos com área mínima possível de 200 m² e 50% da área reservada para o imóvel (e 40% da área ocupada por solo natural). A exceção são as casas realocadas, que terão 40 m² construídos em um lote⁶¹ de 100 m². No caso de lotes com mais de 200 m², o solo natural deve ocupar 60% da área. Além disso, o plano prevê a normatização para a altura dos imóveis, cercas e material de acabamento das casas; bem como o provimento de sistema de saneamento e serviços (como luz, telefonia e pavimentação).

Sob uma perspectiva que valoriza um modelo de desenvolvimento tradicional e o formato de ocupação territorial de cidades, a Zona de Expansão Urbana, que atualmente é uma região rural, deverá ser loteada e urbanizada. A regulamentação define que 60% da área seja pública, com lotes urbanos com o mínimo de 200 m² e 40% de solo natural; e lotes rurais com o mínimo de 1.000 m² e 60% de solo natural.

A Zona de Estabilização e Reabilitação da Encosta prevê a realocação de alguns imóveis, uma vez que o relatório considera a área com alta densidade de casas pequenas e pouco afastadas umas das outras. Esta é uma região de encosta, cuja retirada da vegetação indica a incidência de erosão. O plano prevê a demolição e realocação de mais de 20 imóveis (de famílias e comércio) em áreas de risco (ou que estejam causando danos ambientais e culturais) para locais próximos (para preservar laços familiares e comunitários).

Verifiquei que o número dos imóveis não é exato no relatório, pois, na página 104, é mencionado o reassentamento de 22 imóveis, enquanto na página 116, o número aumenta para 25 (entre edificações de moradia e comércio) e, na página 127, o documento se refere à construção do conjunto residencial para 25 famílias, além de

⁶¹ A moradia destinada aos cidadãos realocados não respeita o mínimo de 200 m² de lote da normatização do projeto de revitalização. Porém, o regulamento operacional do PRODETUR NE II (BID; BNB, s.d.) estipula a promoção de benefícios econômicos e oportunidade de desenvolvimento para os reassentados.

instalação de boxes para os comerciantes realocados (GRAU, 2010). Há também uma indefinição quanto ao número de pessoas afetadas pelo reassentamento (considerando que mais de uma pessoa pode habitar em uma casa); e quanto à proporção de imóveis realocados que servem para moradia e para comércio. Acredito que esta seja uma estratégia discursiva para diminuir o impacto ou a importância do reassentamento.

Para além da inexatidão dos números de pessoas a serem realocadas, lembro que a proposta de empréstimo do PRODETUR NE II (BID, 2004) estipula que, quando necessário, devem ser elaborados planos de reassentamento involuntário conforme a política OP710 do Banco. O Regulamento Operacional do programa coloca a elaboração de um plano de reassentamento como critério para elegibilidade de projetos quando há *“qualquer deslocamento involuntário de pessoas”* (BID; BNB, s.d: 19).

Segundo a política OP710 do BID (1998) sobre reassentamento involuntário, quando o número das pessoas a serem realocadas é muito pequeno (o grupo afetado não é vulnerável e tem o título de posse do imóvel), o impasse pode ser resolvido por contratos acordados mutuamente. Mas, a determinação se a quantidade de pessoas a serem realocadas é pequena ou não depende da referência de comparação e o nível da ruptura gerada na comunidade. Em Vila Velha, esses imóveis correspondem a quase um quarto das edificações, cuja situação fundiária não está legalmente regulamentada e sua população se ocupa em sua maioria da pesca, atividade econômica tradicional.

Outras orientações definidas pelo Regulamento Operacional do PRODETUR NE II (BID; BNB, s.d.) se referem à necessidade de organizar cadastros físicos das propriedades afetadas e socioeconômicos dos moradores; garantir a participação da população impactada; e a instalação de mecanismos independentes de mediação. O relatório de intervenções não apresenta diretrizes detalhadas das condições estabelecidas nos documentos do PRODETUR e na política do BID. Após o plano de intervenções (terceira etapa do planejamento da requalificação de Vila Velha), deverá ser elaborado o plano de gestão e, depois, a aprovação do relatório final. Como são as intervenções que devem gerar o reassentamento involuntário, acredito que esta fase seria a mais adequada para a apresentação do plano para realocação dos mais de 20 imóveis.

Considerando as alterações geradas pela normatização das moradias e também o número significativo (proporcionalmente à totalidade dos imóveis) de famílias realocadas, houve resistências da população na fase dos estudos para o planejamento e

no momento da audiência pública com a comunidade para comunicar sobre o plano de revitalização, como explica o **gestor público municipal** entrevistado:

“O de Vila Velha é o Plano de [...] Requalificação para o Turismo. É basicamente [...] a requalificação para o turismo [...]. Foi aberta uma licitação pelo governo do estado para uma empresa de arquitetura e urbanismo, ganhou pra fazer um estudo: 'o que tem que ser feito em Vila Velha, pra melhorar, receptionar melhor, o turismo?', 'que tipo de infraestrutura tem de ser feita?' [...]. Então, foi também criado um comitê, junto à comunidade, foi feita uma [...] audiência pública com a comunidade, com prefeito, promotoria, com tudo, para expor esse projeto. Então eles chegaram: 'Vila Velha está assim, assim, assim... Então, devido ao estudo que foi feito, Vila Velha tem que ser melhorada isso, isso e isso'. [...] [Não teve o início de construção] de nada. [...] Tudo são projetos. Assim, vou levantar os problemas. Levantados os problemas, mostrar as soluções. [...] [Geralmente, as perguntas nas audiências eram:] 'Ah, vai tirar a minha casa do lugar, é?', então, as pessoas estavam preocupadas com isso, porque Vila Velha tem algumas casas que são feitas em área de encosta. Nessa encosta, o ideal seria tirar. [...] Tirando essas casas e botando para outro local mais seguro [...]. Mas, 'Se eu moro aqui há 30 anos, ele quer tirar minha casa daqui? Ah, não quero, não'. [E como foi ultrapassado esse impasse?] Dizendo que ele ia receber uma estrutura melhor... tentava mostrar os benefícios que ele ia ter. Porque, se Vila Velha tiver uma boa estrutura pra receber o turismo, lógico que vai aumentar o número de turistas que vem para a comunidade.” (Gestor público municipal)

O trecho de depoimento acima, revela a descrição de um espaço de consulta popular a partir da perspectiva do gestor público municipal. Nesta descrição, os benefícios dos projetos de desenvolvimento são enfatizados, bem como o diálogo com a população afetada. Também há o entendimento de que as operações enfrentam resistências, inicialmente, quando a moradia dos habitantes é impactada diretamente. Porém, segundo o gestor, o conflito gerado por essas demandas, aparentemente individuais, é resolvido ao se expor os benefícios para o setor do turismo.

Porém, com o intuito de compreender o processo de mobilização da comunidade de Vila Velha e também o espaço para o conflito e o diálogo dentro dos projetos do PRODETUR, marquei entrevista com uma moradora durante o trabalho de campo na única data possível em sua agenda antes da minha partida para o Ceará: 16/09/2011, uma sexta-feira de noite. Contudo, após dois ônibus, cheguei ao caminho da entrada de Vila Velha, cujo acesso é difícil e parecia pouco seguro pelas circunstâncias, mas não foi possível falar com a entrevistada novamente por telefone,

inviabilizando o encontro. Desse modo, não foi possível realizar gravações sobre a reivindicação e as demandas dos moradores de Vila Velha. No entanto, em pesquisa na internet, coletei críticas de um **morador de Vila Velha** em um fórum do site de relacionamentos Orkut:

“O nefasto plano contempla a demolição de mais de 25% das 107 casas de família existentes com o inevitável resultado da destruição e desarticulação da comunidade junto com as suas tradições, folclore e jeito de vida. A Vila Velha está rodeada de Mata Atlântica e manguezais, e a fauna local, saguis, tamanduás, preguiças etc. [...] A implementação do plano, seria uma tragédia nacional irreversível. Recém os moradores estamos organizando-nos para por freio ao plano, mas, somos poucos, e pequenos comparados com os interesses alheios poderosos.” (Morador de Vila Velha)

A partir do comentário acima, obtive o e-mail do morador e ele respondeu algumas perguntas por escrito sobre os processos de consulta pública para o plano de revitalização de Vila Velha, e também sobre as críticas e demandas da comunidade. As respostas do morador aparecem ao longo da dissertação para tratar de temas das dinâmicas do PRODETUR e dos procedimentos específicos de Vila Velha, Itamaracá.

Em Itamaracá, então, foi possível coletar novos documentos e entrevistar um morador de Vila Velha após o trabalho de campo de modo a complementar as lacunas sobre as intervenções locais. Por outro lado, enfrentei dificuldades de obter contatos de envolvidos em outros projetos específicos do PRODETUR e limitações de tempo (devido à agenda de entrevista em diferentes municípios). Essa situação corroborou para a escassez de informação sobre intervenções particulares em Cabo de Santo Agostinho, Paulista e Recife. Em Cabo de Santo Agostinho, foi possível obter informações gerais sobre a mobilização e crítica ao PRODETUR pela sociedade civil, principalmente no eixo Pernambuco-Ceará.

Em Paulista, visitei a Secretaria de Turismo, Cultura, Desporto e Juventude e também a Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente. Na primeira, entrevistei um gestor público municipal que me descreveu a participação de Paulista no Conselho Costa dos Arrecifes, o processo de aprovação do PDITS, e os fluxos de informação entre o governo do estado e o município. Contudo, não revelou muito sobre as obras para a duplicação da PE-01 (cuja atribuição é da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente) e tampouco demonstrou o conhecimento de resistência significativa da

população de Paulista em face ao PRODETUR. Na Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, levantei documentos, mas não houve a possibilidade de entrevista.

Por fim, em Recife, o gestor público municipal e principal responsável pelo PRODETUR no município estava aposentado e inacessível. O seu substituto esteve afastado da prefeitura por 3 anos, mas acompanhou o PRODETUR a partir do governo do estado. Porém, em nossa reunião, não permitiu gravar entrevista e tampouco houve abertura para relatar os processos da operação. Observei que o gestor parecia receoso em se comprometer de alguma forma ao fornecer informações sobre o programa, ainda que aparentemente ele tivesse opiniões formadas sobre o PRODETUR⁶².

Dessa maneira, alguns dados produzidos e entrevistas realizadas, principalmente nos municípios de Cabo de Santo Agostinho, Paulista e Recife, são utilizados para analisar questões e temas mais gerais do programa em detrimento dos projetos específicos dessas localidades. As referidas entrevistas servem para a reflexão mais geral sobre as críticas da sociedade civil ao PRODETUR e seu modelo de desenvolvimento, o funcionamento do Conselho Polo Costa dos Arrecifes e das audiências públicas, dentre outras. Por sua vez, no contexto de Pernambuco, projetos específicos servem de substrato para esta pesquisa, como os casos de Tamandaré (que, apesar de não ter sido um dos destinos visitados durante a pesquisa, foi amplamente citado nas outras entrevistas e em documentos) e Olinda.

3.1.2. Alto da Sé, Olinda

Diferente do projeto de Vila Velha, que ainda não foi executado, a requalificação do Alto da Sé em Olinda – PE exigiu processos de reuniões e diálogo com moradores, artesãos e comerciantes do local. A inauguração das obras ocorreu no dia 24 de outubro de 2011 e, em 2 de novembro de 2011, foi pauta de matéria no Jornal Nacional, com destaque para o elevador panorâmico construído na caixa d'água.

⁶² Por exemplo, quando eu estava de saída, esperando o elevador, o referido gestor público municipal passou pelo corredor e comentou rapidamente que o regulamento operacional do PRODETUR era muito bom, trazendo mais responsabilidade para o município e fazendo a equipe técnica pensar qual equipamento é patrimônio ou tombado e o que é de responsabilidade municipal. Ele acredita que quando há dificuldades de transparência não é por malícia, mas pela necessidade de maior preparo técnico dos gestores. Esta foi uma das situações mais evidentes de como o receio dos envolvidos com o PRODETUR pode dificultar o acesso às informações sobre o programa.

Ilustração 8: Convite da Secretaria de Patrimônio de Cultura de Olinda para a inauguração das obras do projeto de requalificação do Alto da Sé



O Governo do Estado, através da Secretaria de Turismo de Pernambuco e a Prefeitura Municipal de Olinda, tem o prazer de convidar para a inauguração das obras de requalificação do Alto da Sé, um dos pontos turísticos mais visitados de Pernambuco.

A inauguração será nesta segunda-feira (24), às 17h, no Alto da Sé.

O novo Alto da Sé está cheio de vida para receber a sua visita.



Fonte: Secretaria de Patrimônio de Cultura de Olinda

Ilustração 9: Quadros da matéria do Jornal Nacional sobre as obras inauguradas e o elevador panorâmico do Alto da Sé - Olinda



Fonte: Jornal Nacional, 2011.

O projeto de revitalização do Largo do Alto da Sé abrange a área que conta com a praça, o Observatório Astronômico, o Museu de Arte Sacra de Pernambuco (MASPE), a caixa d'água e a Igreja da Sé. Foi construído um elevador panorâmico na caixa d'água (que continua abastecendo a cidade) e foram feitas obras na rua abaixo da praça, a Rua Bispo Coutinho (recuo de muros e pinturas das casas, embutimento da fiação elétrica, melhoria do pavimento e construção do Mercado de Artesanato) e regulamentação do uso do espaço público (com cursos para as tapioqueiras e normas a serem seguidas pelos comerciantes, inclusive os do Mercado de Artesanato).

Ilustração 10: *Fotografias de registro da área beneficiada/impactada pelo projeto de requalificação da praça do Alto da Sé, Olinda - PE*



Imagem: *Vista aérea da praça do Alto da Sé - Google Earth.*



Imagem: *Observatório Astronômico – Juliana Mendes*



Imagem: *MASPE – Alexandre Barros (Google Earth; Panoramio, 2011b)*



Imagem: *Caixa d'água e elevador panorâmico - Laila Santana/Pref.Olinda (Flickr, 2011)*



Imagem: *Igreja da Sé – Olavo Neto (Google Earth; Panoramio, 2011a)*



Imagem: Rua de baixo da praça – Juliana Mendes



Imagem: Mercado de artesanato - Juliana Mendes

No diagnóstico do PDITS de Pernambuco, alguns elementos do patrimônio histórico e cultural de Olinda são listados, como o Museu de Arte Sacra de Pernambuco (na antiga Casa de Câmara e Cadeia), o Observatório Astronômico e o artesanato (de peças de cerâmica, tapeçaria, xilogravura e roupas) comercializado no Alto da Sé. De acordo com o plano: “o artesanato olindense é produzido e comercializado por famílias dos bairros mais populosos e do centro histórico” (TECNOLOGIA E CONSULTORIA BRASILEIRA S.A., 2003). Ainda que a Igreja da Sé e a caixa d’água não sejam citadas no PDITS, ambos são elementos importantes que compõe o Largo da Sé, sendo que a segunda é mais recente e revela traços modernos. O PDITS também define as forças, oportunidades, fraquezas e ameaças, a partir da análise SWOT, para a estratégia turística em Olinda. No quadro abaixo reproduzo o quadro que sistematiza os pontos positivos e negativos do município, ressaltando como um dificultador da estratégia turística a falta de um plano de gestão para o turismo e os problemas de acessibilidade.

Quadro 4: Pontos positivos e negativos de Olinda, sistematizados a partir da análise SWOT

Pontos positivos	Pontos negativos
<ol style="list-style-type: none"> 1. Monumentos históricos tombados e de grande valor cultural; 2. Município de grande interesse turístico; 3. Passagem terrestre obrigatória para o litoral norte; 4. Proximidade de Recife; 5. Grande fluxo de turistas internacionais. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ausência de Plano de gestão turística dos recursos culturais; 2. Acessibilidade comprometida, fluxo desordenado e problemas de estacionamento; 3. Poluição do meio ambiente; 4. Ocupação urbana desordenada; 5. Poluição visual; 6. Praias poluídas e subaproveitadas; 7. Orla marítima degradada; 8. Sinalização turística precária; 9. Ausência de Centros de Informações turísticas ao longo das vias de acesso; 10. Limpeza Urbana precária; 11. Esgotamento sanitário deficiente.

Fonte: PDITS (TECNOLOGIA E CONSULTORIA BRASILEIRA S.A., 2003)

Além dos desafios acima apresentados, uma ressalva interessante no diagnóstico do PDITS se refere à realização de inventários (com auxílio do IPHAN) em Olinda, cujas equipes enfrentaram dificuldades uma vez que necessitavam entrar no interior dos imóveis e não foram autorizados pelos moradores. Nas sugestões do plano, é destacada a demanda por busca de soluções no que se refere à resistência dos moradores para as ações de recuperação dos edifícios históricos. Isto é, verifico no início do PRODETUR, no momento de elaboração do diagnóstico, dinâmicas que geram tensões entre os gestores públicos e os moradores de Olinda (que repercutiu também durante a revitalização do Alto da Sé)⁶³.

O PDITS, então, em seu plano de ação propõe a requalificação do Largo da Sé com prioridade alta e a ser executada pela prefeitura com o custo de R\$ 300 mil. Entretanto, conforme identificado pelo mecanismo de busca de projetos do PRODETUR NE II do Banco do Nordeste (BNB, 2009), a requalificação foi orçada em exatamente R\$ 4.648.373,23, condizente com o valor declarado pelo portal da prefeitura de Olinda: recursos no valor de R\$ 4,5 milhões do PRODETUR (Prefeitura de Olinda, s.d.), sendo 20% de contrapartida municipal e com uma licitação que envolve três projetos: a requalificação do Largo da Sé, a construção do Mercado de Artesanato e a restauração da caixa-d'água com construção do elevador panorâmico.

Com base no *clipping* de notícias realizadas para minha pesquisa, noto um aumento na quantia definida para investimento no Alto da Sé. Não descarto aqui possíveis equívocos de apuração, porém os meios de comunicação podem ser uma fonte de informação para cidadãos, empresas privadas e grupos organizados que planejam monitorar as obras. Também enfatizo que os números foram provavelmente informados pela Secretaria de Patrimônio e Cultura ou pela Prefeitura de Olinda, indicando, então, uma dificuldade de divulgação proativa de dados exatos ou um aumento gradativo nas previsões dos gastos com as obras.

De qualquer maneira, cabe enfatizar que o PDITS foi elaborado em 2003 e o início de execução da requalificação estava marcado para 27/06/2008 com o prazo para realização de 755 dias, ou 2 anos e 25 dias (BNB, 2009). Assim, falta uma maior

⁶³ Outras diretrizes apontadas pelo PDITS são a: “priorização das necessidades habitacionais e infraestrutura para os moradores locais e os turistas; evitar o esvaziamento do sítio histórico de Olinda (que pode contribuir para a degradação das áreas de patrimônio histórico); o cuidado também com o tratamento paisagístico do município” (TECNOLOGIA E CONSULTORIA BRASILEIRA S.A., 2003).

justificativa em documentos oficiais acessíveis sobre o aumento do valor originalmente planejado para o que foi autorizado posteriormente para execução. Esta alteração aponta também para uma dificuldade de previsão, durante a fase de elaboração do plano, dos gastos necessários para realizar a requalificação. Para apontar as mudanças nos números, que não são acompanhadas de explicações oficiais nos jornais, sistematizo abaixo a tabela com informações das notícias coletadas:

Tabela 6: *Alteração no valor dos investimentos para a requalificação do Alto da Sé pelas quantias identificadas nos veículos de comunicação*

Nome do jornal	Data da notícia	Valor da requalificação do Alto da Sé
Folha de Pernambuco	13/11/2007	R\$ 3,6 milhões
Folha de Pernambuco	12/03/2008	R\$ 3,7 milhões
Jornal do Commercio	23/09/2011	R\$ 4,5 milhões
Jornal do Commercio	24/10/2011	R\$ 5 milhões
Jornal Nacional	02/11/2011	R\$ 4,5 milhões

Fontes: TENÓRIO, 2007; Folha de Pernambuco, 2008; Jornal do Commercio, 2011a; Jornal do Commercio, 2011b; Jornal Nacional, 2011.

No valor de R\$ 4,5 milhões, a requalificação do Alto da Sé significou também o reordenamento do espaço público. Como explicou um gestor público municipal, o projeto se guiou pelo princípio da acessibilidade, valorizando o espaço para o pedestre (em detrimento do carro), com nova pavimentação e corrimão, rampas, e o acesso de cadeirantes ao mirante da caixa d'água por meio do elevador panorâmico. O princípio significou também a modificação em área que estava sendo utilizada para estacionamento de carros, gerando o descontentamento dos moradores da Rua Bispo Coutinho, como foi relatado por um **gestor público municipal** a seguir. As demandas dos moradores, que geraram a resistência, se relacionam com as dificuldades de acessibilidade que o projeto teria gerado para a rua (dificultando a entrada de ambulância, correios e entrega de produtos). A requalificação se baseava em princípios de acessibilidade de acordo com parâmetros técnicos e oficiais, mas não contemplou o que os moradores consideravam como acessibilidade (como veremos adiante).

“A gente tem aqui o observatório, não sei se você conhece o Alto da Sé? [...] O que acontecia? Aqui a gente tinha uma espécie de calçada que ela fazia assim [...], como se fosse um saco. E aí, os moradores daqui do sítio histórico não têm garagem [...]. Os moradores estacionavam nessa área aqui, que era área de praça, pagavam o cara pra botar a correntinha aqui, entendeu? E privatizaram o

estacionamento numa área de praça. A gente foi fazer o projeto, naturalmente, a gente foi devolver a praça, requalificar, integrar ela, tudo. E nós fizemos o estacionamento aqui. E a praça voltou ao que era. Lógico, aqui não tinha possibilidade de colocar correntinha. Aí a resistência foi grande, pra você convencer eles de que não estava certo você fazer, fechar dessa forma. Então, muitas vezes, há um interesse de um pequeno grupo, gera uma demanda, que você diz assim: ‘eu não entendo que está acontecendo’. [...] Se você pegar nos jornais tem matérias enormes sobre isso. Eles denunciando, que ‘estão acabando com a praça’; que acabou que até o prefeito precisou recebê-los e dizer: ‘olhe, o que está acontecendo?’. Aí perguntou, até na audiência lá, ‘qual a diferença de distância que está aqui? [...] 6 metros depois, tem o estacionamento [...], 6 metros pra você ir pro estacionamento não é motivo pra você dizer que não tem, que está se tirando as vagas de proximidade da casa, não sei’. Então, essas coisas que você sentia que estava incorporada à vida deles há muito tempo, que, na hora que você socializa, que coloca para o conjunto, avança no sentido da sociedade assumir aquele espaço como um todo... [...] E a ideia da gente era integrar isso aqui. Não era deixar aqui como um estacionamento, no meio do passeio público.” (Gestor público municipal)

Um **morador** entrevistado fala sobre como foi o processo de reivindicação por espaço de estacionamento ou que permitisse o acesso de ambulância, táxi e outros serviços para os moradores da rua. O entrevistado também falou das outras alterações sentidas pelos moradores em decorrência do projeto de requalificação, como por exemplo a modificação da fachada das casas no intuito de padronizar as edificações.

“A gente primeiro reivindicou o [...] estacionamento aqui no Alto da Sé, que a gente tinha para os moradores e para as visitas que chegavam também [...]. Eles informaram que iam fechar a praça toda, que iam tirar aquele estacionamento [...]. Aí a gente pegou e pediu para fazer nem que fosse um pequeno estacionamento porque a gente tem compras, não ia poder chegar ambulância, nem poder chegar um táxi, não ia poder chegar nada. Aí eles deram um espaço bem pequeno ali. Acho que dá para cinco carros. Aí foi esta a primeira. Depois vieram querendo abrir mais a rua para entrar carro. A gente reivindicou também, porque como a gente mora no alto, é muito barrento lá atrás. Então, se começasse o fluxo de carro aqui, era capaz das casas começarem a rachar, a cair. [...] E os muros, eles queriam padronizar, colocar tudo baixo, fazer frente tudo igualzinha. Tinha pessoas que não queriam derrubar o muro porque é um ponto turístico, mas que tem muita violência, muito roubo, como todos os estados e todos os lugares têm. [...] A gente pediu também para não baixar, mas ficou aquele negócio né? Baixa, não baixa, tem que ser padrão, não tem que ser padrão. Enfim, para a gente não perder tudo e eles também fazerem do jeito que eles tinham, eles tem um projeto também. [...] Eles diziam, eles tinham que cumprir. [...] Então a gente

baixa um pouquinho os muros e pronto. Ficou assim, do jeito que está, tudo padronizadinho [...]. Bom, tiveram pessoas que concordaram. Mas tiveram outras que não. [...] Mas para mim não mudou muito não. [...] Para mim, eu gostei [da revitalização do Alto da Sé]. Porque sempre que eles faziam reforma na praça e não buliam aqui na rua. Então a rua era mesmo esquisitinha [...]. Pelo menos assim visivelmente para turista, para a gente que vem de fora está legal [...]. E para mim, particularmente não modificou muito a frente da minha casa. Não sei as dos outros moradores, que tinham uma frente mais larga e diminuiu um pouquinho.” (Morador do Alto da Sé)

A reorganização espacial do Largo da Sé e da rua Bispo Coutinho gerou crítica de alguns moradores que se organizaram e pressionaram a prefeitura e também demandas por um plano de gestão socioambiental do local, enfatizando a acessibilidade sob a perspectiva também dos residentes. Eles indicaram demandas de um acesso a suas casas (para variados serviços) e a ausência de mais rampas — há apenas uma rampa próxima à entrada de quem vem da Igreja da Sé e pouco visível para quem está na praça (uma vez que a rua Bispo Coutinho é mais baixa e as escadas estão centralizadas e mais visíveis). Ou seja, não há outra rampa para quem vem do sentido oposto, em vez disso há outro lance de escadas. Outras reivindicações do grupo se referem à segurança e o consumo de bebidas alcoólicas e drogas na praça aos domingos. A seguir apresento um panfleto de mobilização no primeiro dia marcado para a inauguração (realizada algumas semanas depois) e as resposta de um **morador** sobre as demandas para a área.

Ilustração 11: *Panfleto de mobilização dos moradores da Rua Bispo Coutinho no Alto da Sé - Olinda*



Fonte: Entrevistado, morador do Alto da Sé

“Só que foi incorporado [a rua ao projeto de requalificação da praça] aqui, até a minha casa. Depois não incorporaram, que depois tem mais gente morando ali, também são casas simples e que tem conflito fundiário [...]. [Teve que modificar alguma coisa na sua casa?] É, não. Na minha não. Algumas casas modificaram. [...] Existe aí uma briga de interesses, assim, a Prefeitura alega que têm casas que não têm toda a propriedade, [...] e disse que primeiro mandou umas notificações dizendo que iam derrubar os muros, [...] que eles diziam que avançavam na rua. [...] O que acontece, é o seguinte: [...] essa rua aqui, ela tinha uma característica muito diferente do resto de Olinda, porque, quem morava aqui, originalmente, eram [...] pescadores. A única casa antigona que tinha por aqui era a minha, [...] acho que era ligada [...] à Igreja no passado. O resto eram casas chamadas de mocambos, de pescadores. [...] Em geral, é normal que ele faça o mocambo e depois coloque uma cerquinha. É esse negócio de dizer ‘não, porque todas as casas daqui de Olinda, se você olhar, a casa, saiu da porta, você está na calçada’. Mas aí é o caso deles, essas casas são diferenciadas, então acho que justifica. [...] A gente mostrou fotos na reunião, fotos da década de 50 já com aquela muretinha, entendeu? [...] Na reunião, quando eu mostrei as fotos até para o prefeito, eu disse ‘prefeito, olhe aí, é foto dos anos 50, como é que vocês estão dizendo que invadiram a rua, que não sei o quê?’. Aí ficou essa polêmica, que não dá nem para entrar, e eles, da Prefeitura, também preferem não entrar e preferem chegar a um meio termo, foi o que chegaram.” (Morador do Alto da Sé)

De acordo com o entrevistado acima, a ocupação e uso do espaço público no Alto da Sé envolve questões de propriedade que não teriam sido resolvidas anteriormente pela prefeitura. Nas negociações, o conflito foi instaurado porque o que os gestores públicos consideravam como espaço público era diferente novamente da percepção dos moradores. Com o intuito de provar seu ponto de vista, os moradores coletaram, produziram e sistematizaram informação (a foto da casa na década de 1950).

Ainda sobre a distribuição do espaço público no Largo da Sé, e mais especificamente sobre a questão do estacionamento e o acesso para os moradores, a imprensa também foi espaço de disputa. A notícia abaixo, fornecida por um morador entrevistado, revela a tensão entre a prefeitura e os residentes (apesar dos espaços e reuniões construídos para o diálogo):

“Bom senso... e diálogo

Bom senso...

Prefeito de Olinda, Renildo Calheiros (PCdoB) garante que acreditou no ‘bom senso’ e no ‘diálogo’ com a SODECA [Sociedade Olindense em Defesa da Cidade Alta], o grupo que defende a Cidade Alta. Só não entende por que a sociedade não apresentou alternativas ao projeto municipal.

...e diálogo

Enquanto a prefeitura já mostrou quatro alternativas à Sodeca, Renildo Calheiros conta que a entidade deseja um ‘estacionamento para apenas 7 famílias no centro do Alto da Sé, para os moradores ficarem mais perto de suas casas’.” (Jornal do Commercio, 2009)

Um plano de gestão socioambiental também está na pauta de reivindicação dos moradores e aparece em alguma medida no regulamento do PRODETUR (BID; BNB, s.d.), que afirma a necessidade de medidas de mitigação para as interferências decorrentes dos projetos de revitalização do patrimônio. Assim, o **gestor público municipal** entrevistado fala sobre um Núcleo de Estudos do Alto da Sé, cujo objetivo é regulamentar a região e receber demandas dos envolvidos com o projeto:

“Veja, a gente tem um projeto que eu considero maior do que esse. A gente criou um núcleo de estudo Alto da Sé, que é formado pelas diversas secretarias envolvidas e estamos desenvolvendo toda uma regulamentação de uso de todo espaço lá. Apresentando e discutindo com eles, inclusive, cada segmento, por exemplo, as tapioqueiras; a gente criou uma regulamentação, debateu com elas, o que é possível elas comercializarem, como é que vai ser, como é que vai funcionar, o horário, tudo, tudo, tudo. E a gente criou um grupo de trabalho que vai ficar lá permanente, em contato com a população que vai exatamente funcionar nessa casa aqui, um pedaço dessa casa aqui. Eles vão ter uma sede lá, com todos os agentes públicos dessas áreas pra interagir com os representantes da população lá. [...] Então, a ideia que a gente teve foi exatamente isso, da gente criar com eles essas regras, estabelecer através de legislação própria, decreto, portaria, tal. E está funcionando. Por exemplo, o mercado de artesanato hoje já está funcionando com regulamento próprio, eles já se reúnem com gente, organiza, a gente interage, o tempo todo. [...] Então, a ideia que a gente tem é um núcleo fixo lá na Sé. [...] Para debater com eles, pra manter esse diálogo constante. [...] Veja, a gente está tendo reunião ainda do núcleo gestor, que o núcleo gestor é formado pelos secretários. Então, é aqui a Secretaria de Patrimônio e o Secretário de Turismo e o Secretário de Planejamento Urbano, o Secretário de Manutenção Urbana e o procurador geral, que olha essa questão da legalidade, do que a gente está pretendendo fazer e tal. Desse núcleo gestor, a gente também tem uma pessoa que, hoje, ficou responsável para ficar lá, que coordena o trabalho dos outros. Vamos dizer assim, o pessoal de fiscalização, o pessoal de manutenção urbana, se não entrar pra recolher o lixo, e não sei o que e tal, que está atrasado. Ficar coordenando, para fazer essa interface lá com todos os serviços.” (Gestor público municipal)

Destaco que a efetivação do núcleo para gestão do Alto da Sé é importante não somente para os moradores, mas também para os turistas, tapioqueiras e artesãos que

visitam e trabalham na praça. Inclusive, os que trabalham no Mercado de Artesanato possuem suas demandas próprias, além do tema recorrente da acessibilidade, como verifiquei no depoimento de um **entrevistado da associação dos artesãos**:

“Então foi quando nós falamos com Luciana [Santos, então prefeita de Olinda]. Aí ela nos mostrou esse terreno aqui vago, uma parte que estava vago, que já era da prefeitura. ‘O que vocês acham? Ali está bom’. Só que está ruim, porque não tem conforto. É muito quente nas lojas. [...] Pelo menos tem mais segurança para a gente. Lá era ótimo o movimento. Aqui nós estamos sofrendo porque toda transferência dá problema, porque não foi feito faixa, depois foi feito faixa [para informar e divulgar os turistas que a estrutura é um Mercado de Artesanato]. Só tem uma coisa aqui que não é bom, mas nós já estamos providenciando. É o aluguel que está muito caro. E não tem o movimento que tinha lá nas barracas. Tem lojas que sempre dão um problema de crise de vendas. [...] Outra coisa também que aqui ficou mais problema para o turista, porque aqui o mercado fica no buraco, então pouca gente. É preciso a gente trabalhar, botar uma placa ali em cima, falar com os guias para indicar o mercado pra cá. O estacionamento que não foi bom, porque o pessoal vai direto lá pra cima e depois desce já desce com a sacolinha, mas de qualquer maneira quando se acostumarem eu acho e aí a gente vai deixar desse sofrimento. [E aqui vocês pagam um aluguel para a prefeitura sou para a Secretaria?] Paga aluguel. E é quem toma conta de todo condomínio. Isso aqui é zero para a prefeitura. A prefeitura não tem despesa nenhuma com o mercado. [E existe regras que vocês precisam cumprir?] Quem não estiver satisfeito com a exigência da prefeitura, então sai. Primeiro paga multa, depois suspensão. [...] Advertência. Depois eles pedem pra sair. Outra coisa também que tem o regulamento. Eles queriam, também queriam que a gente não botasse nada na frente, que nem é em shopping. Mas não pode, porque as lojas, barracas que a gente tinha lá era muito maior do que isso aqui. A minha mesmo era 5 por 6. Aí eu pego uma de 2,80 por 4,80. Todas são nessa dimensão. [...] Tudo que a gente fizer tem de ser feito com ordem da prefeitura. Tudo, tudo, até a placa a gente não pode fazer. [...] Os aluguéis, eles não deram, porque a gente tinha pedido a carência e era pra gente pagar em março os dois meses de aluguel. Ninguém tinha dinheiro. Aí digo ninguém vai pagar isso aqui. De jeito nenhum. Nós vamos lá na prefeitura. Aí fiquei lá na prefeitura a manhã todinha. [...] O prefeito já marcou duas vezes audiência. Por nossa conta todo o condomínio, zelador, a higiene, a limpeza toda é por nossa conta. E o aluguel é R\$ 365. Nós fizemos um ofício. Fez oito dias hoje. Eu entreguei na Secretaria de Turismo pra abaixar [o aluguel], pelo menos por 24 meses. Porque lá nas barracas nós tínhamos condições de pagar. Aqui não tem condições de pagar. [...] Hoje estive lá, porque eu fiz essa placa que está aí na frente. Placa mercado de artesanato e nós estamos botando uma seta pra rampa. Porque ninguém sabia que tinha uma rampa. Porque essa rampa que tem aí. A entrada dela é pequena. E na frente fica uma barraca. Quer dizer o pessoal ficava lá e às vezes vinha [a pessoa com locomoção

limitada] assim nos braços, por causa da paisagem aqui que é muito bonita e eu dizia ‘olha, a rampa é lá na frente, mas ninguém sabia’.”
(Entrevistado da associação dos artesões do Alto da Sé, Olinda)

A partir do depoimento anterior, verifico que há uma heterogeneidade de atores envolvidos nos processos e dinâmicas do PRODETUR, inclusive em nível local. Dessa maneira, as demandas também são variadas, bem como os mecanismos usados para consultar esses atores. No Alto da Sé, a prefeitura realizou reuniões separadas com os moradores da Rua Bispo Coutinho, com os artesões e com as tapioqueiras. Dentre eles, as tapioqueiras apresentaram maiores dificuldades em influenciar os processos instaurados pela requalificação do Alto da Sé (cabendo-lhes obedecer às normas de segurança alimentar e permanecer com a barraca que consideram pequenas). Diferentemente, a associação dos artesões obteve um novo local para expor e vender seus produtos e continuam demandando melhorias no espaço. Porém, semelhante aos moradores, o acesso ao mercado de artesões também é complicado devido à nova distribuição do espaço público. No entanto, a demanda de acessibilidade, que é comum a esses dois atores, é negociada separadamente, uma vez que a prefeitura criou espaços distintos de reunião com esses indivíduos.

3.1.3. Tamandaré

Ainda em Pernambuco, outro município que também suscitou a necessidade de espaços participativos devido às operações do PRODETUR Nordeste, foi Tamandaré. No caso deste município, as reivindicações aconteceram durante o PRODETUR NE I e resultaram em um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC. O caso de Tamandaré é exemplar para compreender o desenvolvimento de mecanismos participativos no programa, principalmente em relação à implementação de uma estação de tratamento de esgoto às margens do Rio Ariquindá e à construção do sistema viário do Centro Turístico de Guadalupe (que contempla uma ponte para travessia do rio).

No início do PRODETUR, Tamandaré era um distrito de Rio Formoso, se tornando independente em 1997, uma vez que tinha mais de 10 mil habitantes (IBGE, s.d.). As principais atividades econômicas da cidade são a pesca artesanal e o turismo. Na região, existem duas Áreas de Proteção Ambiental (APA), a de Guadalupe e a da

Costa dos Corais. Os recursos naturais dessas áreas incluem floresta de Mata Atlântica, estuários, manguezais e recifes; de modo a acolher o Centro de Pesquisa Nordeste do IBAMA e a Reserva Biológica de Salinho (Assembléia Legislativa-PE, 2007). Às margens do rio Ariquindá estão as praias de Guadalupe e dos Carneiros, sendo os manguezais o principal tipo de vegetação da área (Prefeitura de Tamandaré, 2012).

Ilustração 12: *Praia dos Carneiros - Tamandaré/PE*



Imagens: *Carolina Mendes, 2011.*

A estação de tratamento de esgoto, orçada em aproximadamente R\$ 58 milhões (BNB, 2009) gerou um procedimento investigativo preliminar pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco devido à representação protocolada na Promotoria de Justiça de Rio Formoso denunciando irregularidades e inadequação às normas de proteção ambiental. A decisão se baseia na informação de que a estação desembocaria no estuário do rio Ariquindá. O MP exigiu da Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA) apresentação de estudo técnico preliminar no prazo de 10 dias, dentre outras providências, para elucidar a questão (DOE-PE, 2006).

Os possíveis impactos da estação também foram tema de audiência de iniciativa da Comissão de Defesa do Meio Ambiente em abril de 2007⁶⁴. No evento, foi exposta a preocupação dos pesquisadores do Departamento de Pesca da Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE, que realizaram estudos na região e consideraram inviável a construção de uma estação de tratamento de água às margens

⁶⁴ O deputado Augusto Coutinho, que fomentou a discussão, apresentou seu receio em relação ao PRODETUR NE II devido a informações recebidas de que a estação seria construída às margens do rio Ariquindá (DOE-PE, 2007)

do Ariquindá, uma vez que o rio não suportaria receber um afluente de esgoto porque tem baixa renovação de água (Assembléia Legislativa-PE, 2007).

Em face das resistências geradas devido ao projeto de saneamento (abastecimento de água e saneamento) em Tamandaré, foi realizada reunião entre o BNB, a UEE, a COMPESA no dia 20/03/2006 para esclarecer questões sobre aspectos de engenharia e ambientais. No encontro, estipularam condições a serem cumpridas antes da aprovação do projeto, como o envio de plantas das tubulações adutoras atualizadas e compatíveis com o orçamento; apresentação de estudo populacional (incluindo a população flutuante) para justificar a dimensão do projeto); e o encaminhamento mapas identificando as áreas que efetivamente receberiam o sistema de saneamento. Antes da licitação, o BNB também deveria receber um plano de controle ambiental, um relatório ambiental preliminar, e evidência de consulta pública sobre o sistema de saneamento (BNB, 2006).

O processo de implementação do sistema de saneamento do município exigiu consultas públicas e o diálogo com a população, principalmente por causa da experiência anterior em Rio Formoso. Neste município, o sistema de abastecimento não chegaria a toda região, uma vez que algumas casas estavam localizadas em terrenos que eram inundados quando a maré subia, como explicou um **funcionário do BNB**. Abaixo, esse funcionário relata a dinâmica em Tamandaré e avalia também o alcance e limites do conselho e das audiências para fomentar o diálogo, inclusive considerando a desinformação dos reclamantes.

“Para o PRODETUR II, o BID mesmo, exigiu audiências públicas [...]. Mas mais especificamente essa de Tamandaré, independentemente do BID ter exigido ou não, ela aconteceria, por conta das dores de cabeça que aconteceram lá em Rio Formoso [...]. A gente notou no pessoal da COMPESA [...] uma preocupação muito grande com uma coisa que teria ficado engasgada. E eles conduziram [...] essa reunião preparatória, que foi na COMPESA, [...] foi uma decisão entre os técnicos da COMPESA, ‘nós vamos fazer desse jeito’. Então, houve alternância de poder, dentro do Estado, dentro do governo, mas a decisão técnica já havia sido tomada, a apresentação foi a mesma que foi apresentada. [...] Eles [a COMPESA] estavam pegando, como se dissessem assim ‘isso não vai acontecer de novo’. [...] Não sentia muita vontade de participação [no Conselho do Polo Costa dos Arrecifes]. [...] O que existia, por exemplo, até mesmo a questão Tamandaré, que gerou esse Termo de Ajuste de Conduta, foi discutido, de certa forma, fora do âmbito do conselho, não era discutido dentro do conselho. [...] Aí uma coisa

muito específica: houve esse questionamento com relação à obra de Tamandaré, decorrente dessa experiência. A gente teve até uma reunião, com o diretor do Banco [Interamericano de Desenvolvimento], porque o pessoal foi se queixar diretamente a ele. Ele convocou para uma reunião nós da área técnica com esse pessoal, colocou as preocupações deles, alguns eram do Conselho de Meio Ambiente de Tamandaré. E [...] percebi que eles não tinham a história disso. É o tipo da coisa: 'eu estou descontente porque alguém me falou que foi conduzido dessa forma', ou então, outras pessoas que já eram mais esclarecidas [...] questionaram a competência do órgão de saneamento. Aí é uma questão que a gente não tinha como dizer, porque, infelizmente, a competência de um órgão de saneamento, não depende só da qualificação de seus técnicos, depende de uma decisão de governo. Aí é muito complicado pra a gente defender a situação para essa pessoa. Aí, apenas a gente colocou que existia a previsão de uma audiência pública e isso que se pode ser colocado.” (Funcionário do BNB)

O TAC citado pelo funcionário do BNB se refere à implantação do sistema viário do Centro Turístico de Guadalupe, Tamandaré, no PRODETUR NE I. O projeto previa a pavimentação da via de penetração sul (PE-60) e a requalificação da PE-76, que contorna o município. No percurso da PE-60, também houve a construção de uma ponte sobre o rio Ariquindá, estabelecendo a ligação com a praia dos Carneiros (e diminuindo em 17km a trajetória). Áreas residenciais também seriam desapropriadas no processo (FREITAS, 2009). As obras foram paralisadas e somente continuaram após assinatura do TAC em 2008 (MPF/PE, 2008).

Ilustração 13: Trajeto do Complexo Viário de Tamandaré/PE



O traçado branco era a via existente e o vermelho era o que deveria ser pavimentado.

Fonte: Diário de Pernambuco, s.d.

Logo no início das obras, em 1998, ainda na primeira fase do PRODETUR Nordeste, houve críticas por parte da população de Tamandaré à construção do complexo viário, devido à possibilidade de impactos ambientais e também porque a facilidade de acesso ao município poderia resultar em problemas sociais com o crescimento do fluxo de turistas (aumento da produção de resíduos sólidos, exclusão social, violência e criminalidade). No PDITS de Pernambuco (TECNOLOGIA E CONSULTORIA BRASILEIRA S.A., 2003), verifico indícios que justificam a preocupação com o fluxo de turistas e o aumento de problemas ligados ao crescimento da urbanização devido à facilidade de acesso à Tamandaré com a construção da ponte. Antes mesmo da finalização da ponte, houve um aumento da construção de hotéis e pousadas, ainda que este crescimento fosse restringido pela lei de uso e ocupação do solo, então em vigor, que não permitia este tipo de construção:

“Quanto ao CT - Centro Turístico de Guadalupe, observa-se a necessidade de se desenvolver mecanismos e instrumentos para identificar as características dos empreendimentos mais indicados para a região e buscar, de uma forma profissional, estes investidores.

Não obstante, através das visitas e entrevistas realizadas pôde-se perceber que o PRODETUR I já provocou uma nova dinâmica na Região do CT que pôde ser detectada principalmente no município de Tamandaré, cidade que tipicamente recebe veranistas da própria região, aonde se verifica que as pousadas estão se multiplicando gradativamente.

Estimativas fornecidas pela Secretaria de Turismo de Tamandaré indicam que, no período de 1996 a 2001, os meios de hospedagem cresceram por volta de 40%.

ii. Como indicativo do interesse do setor privado em investir em novos empreendimentos salienta-se as constantes consultas que têm ocorrido às instituições governamentais de planejamento e meio ambiente no âmbito municipal e estadual, bem como o conjunto de empreendimentos que estão em fase de aprovação nesta instâncias. [...] Estes investimentos representam no mínimo um incremento de aproximadamente 3.000 leitos.

De acordo com a coordenação de promoção turística do Cabo de Santo Agostinho, diversos investidores estão comprando terrenos no município objetivando a implementação de hotéis e pousadas, embora haja atualmente um entrave materializado através da lei de uso e ocupação do solo que não está adaptada para permitir este tipo de construção. Salienta-se, porém, que esta lei está sendo revista pela Secretaria de Planejamento do município, o que deverá resultar em um novo patamar de desenvolvimento turístico local.” (TECNOLOGIA E CONSULTORIA BRASILEIRA S.A., 2003: 338-339)

As obras do complexo viário, então, geraram passivos ambientais, uma vez que a ponte estava sendo construída em área de mangue e houve também desmatamento não autorizado (MPF/PE, 2008). Inclusive, com as críticas e a escassez de recursos ao final do PRODETUR NE I, houve a paralisação da construção da ponte e o quadro de degradação ambiental foi agravado por causa das chuvas, que fez com que os restos das obras e o solo, sem vegetação protetora, contaminassem a água do rio Ariquindá. Um entrevistado, **funcionário do BID**, descreve o caso da ponte de Tamandaré:

“O caso da ponte [sobre o rio Ariquindá] é um caso específico interessante. Foi um projeto que tinha sido iniciado com o PRODETUR Nordeste I, parou por falta de recursos ao final do programa, ficou aí e causou impactos, uma obra que deixou um passivo ambiental importante. E, com as chuvas ali, havia — se não deslizamentos — contaminação, barro na água do rio. E esse barro ia se depositando, depositando sedimentos rio abaixo, causando impacto para a população e para os sistemas e ecossistemas do rio. Então, foi retomado com o PRODETUR Nordeste II, essa obrigação, e aí veio o TAC, veio o Ministério Público, etc... Então, é um caso específico onde houve realmente pedido da população. E tem vários casos assim, com ou sem Ministério Público, onde as obras, os projetos foram modificados em função justamente, de pedidos da população.”
(Funcionário do BID)

Outro funcionário do BID revisitou também a história das obras da ponte do rio Ariquindá, porém ele identificou os passivos ambientais como decorrentes de uma catástrofe ambiental, descartando as críticas ao PRODETUR:

“O Termo de Ajustamento de Conduta é uma coisa que é assinada com o Ministério Público (Ministério Público do Ambiente, Ministério Público do Trabalho) entre uma autoridade, seja ela municipal, estadual, e o Ministério Público: ‘Olha, isso aqui tem que melhorar’. Mas, na época, você sabe que o sul de Pernambuco e o norte de Alagoas, quando tem enchente, é o pior lugar do Brasil. [...] Estado de calamidade. [...] 60 mortos. Então fica meio difícil que o desastre ambiental ocasionado pelo programa... [...] Foi a maior catástrofe ambiental. Então, lógico, tinha uma ponte em construção, o rio veio e levou tudo. Então, o que você queria? Quer dizer, então fica difícil... Mas as pessoas claramente vão preferir usar o programa como um canal de... como se o programa tivesse criado algum problema ambiental...”
(Funcionário do BID)

Por outro lado, um **funcionário do BNB** descreve a mesma situação, falando sobre os passivos ambientais, as chuvas e, principalmente, o papel de destaque do

Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA e o conceito do PRODETUR NE II de mitigar os passivos ambientais dos projetos da primeira fase:

“Esse foi um dos que houve muita discussão até ele poder acontecer. Ele está acontecendo, a obra está em execução, está mais da metade já executada. Mas o que acontece, essa obra especificamente, por exemplo, acontece em uma região onde tem um pessoal muito atuante. O Conselho Municipal do Meio Ambiente é bem atuante, ONGs, tem área de proteção ambiental, tem parque, reserva biológica. Então, envolve dois municípios e também, nesse caso específico, é uma obra que era do PRODETUR Nordeste I. Por questões ambientais e discussão na época, ela foi embargada pelo Ministério Público, ficou paralisada. E essa obra ficou paralisada quase 10 anos e aí foi uma obrigação do Estado de Pernambuco de concluí-la no PRODETUR Nordeste II. E por conta dessa paralisação, era um rodovia que foi aberta e não foi pavimentada. O quê que aconteceu? Com o alastre, é uma região que chove muito em determinada época do ano e o impacto ambiental foi muito pior. Entendeu? Se teve uma degradação ambiental enorme, onde havia o leito da rodovia começou a criar erosões enormes, tinha valas de 14 metros de profundidade. Parecia um cânion. [Houve a obrigação do PRODETUR Nordeste II] de recuperação de passivos ambientais. Então o Estado que fosse entrar na segunda fase, teria que, obrigatoriamente, fazer a recuperação do passivo ambiental que tinha sido deixado no I. Que não era uma questão que era exigida. Digamos assim, [...] abria a estrada, fazia e deixava ficar lá. No II não, corrige o que ficou, porque o conceito estava entrando na sociedade, e o que foi feito no II não pode deixar passivo ambiental.”(Funcionário do BNB)

Ou seja, o COMDEMA de Tamandaré se mobilizou devido aos impactos do projeto e procurou o BID para apresentar suas demandas. O resultado foi o TAC, assinado pela SETUR e a UEE de Pernambuco, a Procuradoria Geral do Estado - PGE, o Departamento de Estradas e Rodagem – DER, a Agência Pernambucana de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – CPRH e a Prefeitura Municipal de Tamandaré. Além do COMDEMA, o documento do TAC (MPF/PE, 2008) apresenta como intervenientes o IBAMA – Superintendência de Pernambuco, e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade de Pernambuco – ICMBio.

O gestor público estadual de Pernambuco relatou o processo de acionamento do BID pelo COMDEMA e o diálogo decorrente até o momento da assinatura do TAC:

“COMDEMA de Tamandaré – Conselho de Meio Ambiente do Município de Tamandaré. Eles fizeram uma denúncia ao Banco Interamericano (eles, organização civil) de danos ao meio ambiente em uma obra do PRODETUR, que foi ali na penetração sul, da ponte

sobre rio Ariquindá. Veio uma comitiva do Banco. O Banco entrou em contato com o estado, o estado apresentou as suas contra razões ao que estava sendo denunciado. E aí veio uma comitiva do Banco aqui [...] e [...] visitou estas áreas. [...] Foi em 2000, por aí. [...] Vieram essas pessoas especialistas do meio ambiente do Banco para cá, pegamos nossos especialistas do meio ambiente [...]. Houve reunião. O Ministério Público foi, a denúncia foi para o Ministério Público. E aí se começou uma negociação. Essa negociação gerou um TAC. As obras foram paralisadas, certo? [...] Ficou quase dois anos para gerar esse TAC [...]. Eu tenho que ceder a um, [...] o município tem que ceder. Você imagina como é difícil, certo? [...] Hoje a ponte está sendo construída com duas estacas mais próximas das margens. Mas isso tudo foi no ajustamento de conduta. Isso era uma, a outra era um negócio de estaca para abrir a estrada, porque você tem uma estrada que vem, você pega a BR-60, isso chama penetração sul. Mas nessa estrada teve que ser feito em um pedacinho de mangue, teve que fazer uma obra de arte por cima de um maceió. Várias coisas que para o ambientalista significam danos. Erosão. Tudo isso causou realmente danos. O dano maior é essa ponte. Então pararam-se essas obras que estão sendo concluídas agora. [...] Forte Santo Inácio é uma compensação, que eu estou licitando agora, convite. Por incrível que pareça mas é, contratação de empresa especializada para execução de projeto de captura de grupos monitorados e a identificar macacos-de-cheiro da Reserva Biológica do Saltinho de Tamandaré. Esse é o estudo que eu estou licitando para a Reserva Biológica de Tamandaré para Saltinho, ICMBio, que você viu que isso faz parte do TAC. [...] Então esse termo de ajustamento surgiu de uma intervenção do COMDEMA junto ao Banco Interamericano. [...] O Banco recebe esse tipo de denúncia. Não tenha dúvida que ele é aberto a isso. Já comprovou com a gente.”(Gestor público estadual)

O **funcionário do BNB**, por sua vez, exemplificou com o TAC de Tamandaré como havia situações em que grupos organizados da sociedade civil acionavam diretamente ao BID, sem passar pelo Banco do Nordeste. Nesta dinâmica, o BID pedia informações e um retorno do BNB:

“Houve muitas discussões, aí entrou de novo o Ministério Público, Conselho Municipal do Meio Ambiente, órgão ambiental estadual, o Banco, o BID, todo mundo pra poder discutir, revisar o projeto, pedir o plano de recuperação das áreas degradáveis, as áreas de compensação ambiental fizeram-se necessária. Aí havia uma discussão [...] sobre a travessia do rio Ariquindá. Se ia ser uma ponte, se ia ser por balsa. Teve que fazer dois estudos pra ver qual que era mais viável ambientalmente, tecnicamente. No final, se voltou para a opção da ponte [...]. Houve a alteração do projeto, pra finalmente a gente poder executar. Esse é um projeto que a discussão envolveu o BID, nós chegamos a ter reuniões lá. O pessoal às vezes, no lugar de vir denunciar para o Banco do Nordeste, [...] iam direto no mecanismo do BID de recebimento de denúncia. E aí o BID vinha

solicitar informações e pedir que a gente, fosse lá e depois desse o retorno pra eles. Então isso algumas vezes aconteceu. Aconteceu em Pernambuco, aconteceu na Bahia...” (Funcionário do BNB)

Após a visita do BID e do BNB e os diálogos com os envolvidos, foi firmado o TAC com a mediação do Ministério Público. Os compromissos assinados pelo TAC, especificamente os que são de maior responsabilidade da UEE, incluíram, dentre outros:

1. A divulgação em veículos oficiais dos fundamentos técnicos para a escolha do meio de travessia do rio Ariquindá (ponte, balsa, etc.);
2. A obrigação de não reiniciar as obras antes de atualizar as licenças ambientais e sem assegurar medidas preventivas, mitigatórias e reparatórias indicadas pelas licenças;
3. A execução do Projeto de Recuperação de Área Degradada (PRAD), a ser submetido ao IBAMA, ICMBio e MPF;
4. Elaboração e execução de projeto para compensação da área desmatada sem licença ambiental ou autorização do IBAMA;
5. Realocação de R\$ 2 milhões no PRODETUR NE II ou, na impossibilidade esta ação, reservar R\$ 1,5 milhões do orçamento da SETUR e da UEE para cumprir as obrigações firmadas no TAC;
6. Apoio financeiro para a revisão, pela CPRH, do plano de manejo e zoneamento da APA de Guadalupe e garantir o funcionamento de seu conselho gestor;
7. Realização de estudo que viabilize um plano de gestão ambiental e ecoturística das praias de Tamandaré, especialmente a praia dos Carneiros;
8. Apresentação de um projeto de ordenamento do tráfego das embarcações em Tamandaré;
9. Apoiar, com recursos no montante de R\$ 150 mil, as atividades das unidades de conservação federais na área, como a Reserva Biológica de Saltinho e a APA Costa dos Corais.

Noto que os compromissos acima requerem a produção de nova informação que permita o acompanhamento pela sociedade civil. Por exemplo, há a criação de documentos referentes a esse TAC, como licenças ambientais, um projeto de

recuperação de área degradada, um projeto para compensação da área desmatada, um plano de gestão ambiental e ecoturística e projeto de ordenamento do tráfego das embarcações. Mais especificamente, o TAC enfatiza a necessidade de divulgação dos fundamentos técnicos que guiaram a seleção do meio para e travessia do rio Ariquindá. Essa informação, se acessível, pode ser convertida em recurso para mobilização e acionamento de outros mecanismos de *accountability* se necessário.

A partir do TAC, as obras da ponte sobre o rio Ariquindá estavam em fase de conclusão junto com o término do PRODETUR NE II. De acordo com o sistema de busca do BNB (2009), os recursos estabelecidos para as referidas obras foram da ordem de R\$ 7,7 milhões para a implantação e pavimentação dos quase 5 km da via de Contorno de Tamandaré (PE-076) e de R\$ 20,5 milhões para a conclusão do sistema viário como um todo (trecho de quase 9 km da PE-060 e a ponte do rio Ariquindá) e para recuperação dos passivos ambientais. Em termos de contradição das informações públicas, os dados apresentados nos Diários Oficiais de Pernambuco (DOE-PE, 2008; 2009a; 2010) são um pouco diferentes. A elaboração do projeto executivo da ponte custou R\$ 135 mil; o serviço de supervisão e fiscalização das obras do complexo viário foi R\$ 1,9 milhões; e as obras referentes à via de penetração sul e ponte mais a via de contorno de Tamandaré exigiram recursos de R\$ 27,7 milhões.

Tabela 7: Diferenças da informação pública sobre os gastos com o Complexo Viário de Tamandaré-PE

Valores do sistema de busca do BNB (R\$)		Valores dos Diários Oficiais de Pernambuco (R\$)	
Trecho PE-076	20.518.046,13	Trecho PE-076 + Trecho PE-060 + Ponte	SUBTOTAL: 27.699.189,70
Trecho PE-060 + Ponte + recuperação de passivos ambientais	7.753.328,28		
	SUBTOTAL: 28.271.374,41		
		Elaboração do projeto executivo da ponte	135.000,00
		Fiscalização das obras	1.916.620,45
			SUBTOTAL: 29.750.810,15
Plano de manejo Parque do Forte + Revisão do plano de manejo da APA de Guadalupe + instalação do conselho Gestor da APA	596.670,25	Plano de manejo Parque do Forte + Revisão do plano de manejo da APA de Guadalupe + instalação do conselho Gestor da APA	596.133,10
	TOTAL: 28.868.044,66		TOTAL: 30.346.943,25

Fontes: BNB, 2009; DO-PE, 2008; 2009; 2010.

Segundo dados da tabela anterior, a diferença entre os valores apresentados no sistema do BNB e nos Diários Oficiais de Pernambuco equivale a R\$ 1.479.435,74 a mais do que o exposto no portal do Banco. Porém, se excludo do cálculo os gastos com a elaboração do projeto executivo da ponte e a fiscalização da obra (que não são explicitados no sistema do BNB), a diferença abaixa para R\$ 572.184,71. Apesar de que o sistema do BNB detalha o uso dos recursos também para a recuperação dos passivos ambientais, o que justificaria que o valor apresentado pelo Banco fosse maior. Na busca dos Diários Oficiais, não encontrei uma rubrica específica para a recuperação dos passivos ambientais. No entanto, nos dados coletados nos Diários Oficiais, foi encontrada a contratação de empresa para realizar a elaboração do plano de manejo do parque do Forte de Tamandaré, e a revisão do plano de manejo da APA de Guadalupe e instalação do conselho gestor por R\$ 596 mil, cujo valor é bem próximo ao exibido no sistema do BNB para o mesmo fim (veja a **Tabela 11: Valores estipulados para o plano e para a revitalização da Vila Velha em Itamaracá – PE nos documentos oficiais**). Assim, a diferença de R\$ 537,15 pode ser explicada por um preço mais competitivo da licitação, a partir da concorrência para tomada de preço. De qualquer maneira, esses cálculos das diferenças de valores, revelam a necessidade de informação atualizada no portal do BNB, e também a dificuldade, como um todo, em rastrear os recursos públicos, o planejamento dos gastos, suas fontes e seus usos.

3.2. Os projetos do PRODETUR no Ceará

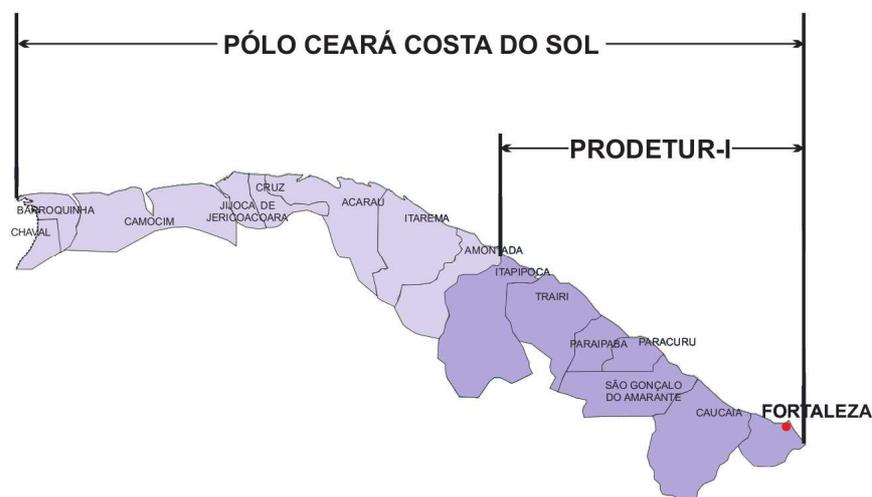
Durante a pesquisa de campo no Ceará, foi possível entrevistar envolvidos nos projetos do PRODETUR Nordeste I/II e Nacional em Fortaleza, Aquiraz e Paracuru. A inserção do município de Aquiraz no PRODETUR Nordeste II é interessante para a compreensão do programa no estado do Ceará, uma vez que o Polo Ceará Costa do Sol Poente foi definido como sendo o litoral oeste a partir de Fortaleza. Entretanto, Aquiraz se localiza no litoral leste, estando a 15 km de distância da capital.

O PDITS do Ceará (RUSCHMANN CONSULTORES, 2004) explica que participam da área de planejamento da segunda fase do PRODETUR Nordeste os municípios que receberam recursos da primeira etapa do programa: Fortaleza, Caucaia,

São Gonçalo do Amarante, Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca. Porém, são acrescentados também outros municípios que sentiram os efeitos das operações: Aquiraz, Camocim e Jijoca de Jericoacoara. Por fim, complementando a faixa litorânea, são acrescentados os municípios de Amontada, Acaraú, Barroquinha, Chaval, Cruz, Granja, Itarema e Viçosa do Ceará.

De acordo com os mapas coletados dos arquivos eletrônicos da SETUR do Ceará, podemos acompanhar as alterações graduais na região identificada como Polo Ceará Costa do Sol Poente, e as áreas prioritárias do PRODETUR.

Ilustração 14: Mapa inicial do Polo Ceara Costa do Sol e sua área de ação prioritária para o PRODETUR NE I



Fonte: Secretaria de Turismo do Ceará, 2001.

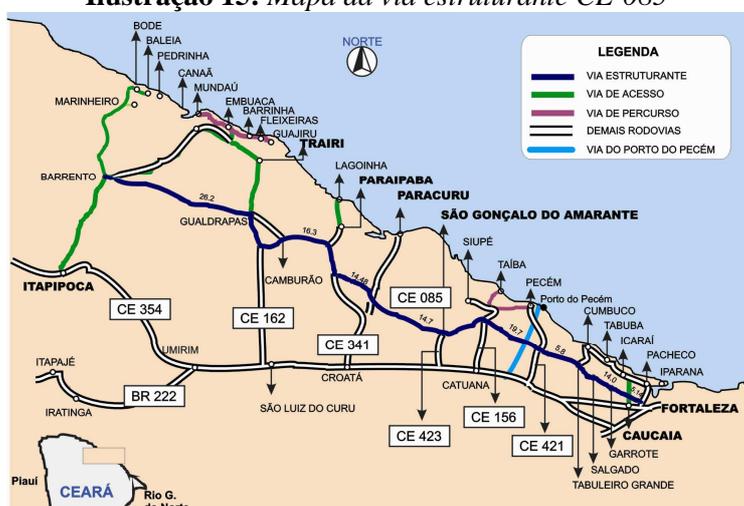
O mapa acima, de 2001, identifica o Polo Costa do Sol, que se estende de Fortaleza a Barroquinha, porém privilegia os seis primeiros municípios do litoral oeste a partir da capital: Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca. No PRODETUR NE I, Fortaleza também recebeu as operações do PRODETUR a partir da implantação do Aeroporto Internacional Pinto Martins, incluindo uma nova estação de passageiros (MTUR; PMF; SETFOR; FCPC, 2011b).

3.2.1. Aquiraz

A avaliação do PRODETUR NE I pelo PDITS do Ceará (RUSCHMANN CONSULTORES, 2004), identifica os benefícios sentidos por Aquiraz devido aos investimentos do programa, principalmente por causa da obra do Aeroporto de

Fortaleza, devido à proximidade do município com a capital. Os impactos positivos do PRODETUR no município, significando aumento do fluxo turístico, da oferta hoteleira e de oportunidades de emprego, justificam a afirmação do PDITS de que a inclusão de Aquiraz na segunda etapa do programa é imprescindível. Os efeitos positivos listados acima também foram sentidos em Camocim e Jijoca de Jericoacoara. A influência do PRODETUR NE I nos referidos municípios é explicada, em parte, pela facilidade do acesso ao litoral oeste com a construção da via estruturante CE-085, que gerou melhorias em um trecho do percurso até Camocim e Jijoca de Jericoacoara.

Ilustração 15: Mapa da via estruturante CE-085



Fonte: Secretaria de Turismo do Ceará, 2002.

O PDITS do Polo Costa do Sol explica a inserção dos municípios de Aquiraz, Camocim e Jijoca de Jericoacoara no PRODETUR NE devido ao desenvolvimento na região e também pela lógica das políticas de turismo do Estado, considerando o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Litoral Cearense de 1989:

“O Polo Ceará Costa do Sol começou a ser formado com os 6 Municípios da RT II identificada pelo PRODETURIS. Hoje, abrange a faixa litorânea entre Aquiraz, na região metropolitana de Fortaleza, e o município de Barroquinha, fronteira cearense com o Piauí, contemplando 18 municípios ricos em atrativos naturais e culturais. A definição estratégica de se aumentar a área inicial aconteceu porque a ligação da faixa, onde se encontra o complexo portuário do Pecém e a futura refinaria de petróleo do Estado, com o Aeroporto Internacional Pinto Martins, em Fortaleza, potencializa os trabalhos desenvolvidos, possibilitando um maior intercâmbio com os mercados emissores estrangeiros. Além disso, a não inclusão da região de Camocim e Jijoca de Jericoacoara, que vem atraindo um número crescente de

turistas, acarretaria em uma perda significativa para o desenvolvimento turístico regional do Estado.” (RUSCHMANN CONSULTORES, 2004: 4)

O resultado desse rearranjo foi a seguinte nova área prioritária do Polo Ceará Costa do Sol, incluindo até mesmo um município do litoral leste (Aquiraz):

Ilustração 16: Mapa da área prioritária de ação do PRODETUR NE II no Polo Ceará Costa do Sol



Fonte: Secretaria de Turismo do Ceará, 2002.

A relevância do debate sobre a entrada de Aquiraz no PRODETUR Nordeste serve para um esforço de tentar identificar qual o modelo de desenvolvimento que subjaz as estratégias de turismo no Ceará, em específico no que se refere ao programa. Corroborando os impactos descritos pelo PDITS, um **gestor público estadual** do Ceará explica a entrada de Aquiraz na segunda etapa do PRODETUR devido à construção do aeroporto: “Uma outra coisa que ficou, na época, confusa é porque Aquiraz passou a integrar: Aquiraz era do litoral leste e o produto era só oeste, mas a justificativa era porque Aquiraz foi fortemente impactada com a construção do aeroporto”. As praias de Porto das Dunas em Aquiraz era um dos destinos preferidos dos turistas, deixando o município em quarto lugar no ranking do fluxo de turistas nos principais destinos turísticos do litoral cearense, segundo quadro parcialmente transcrito abaixo:

Tabela 8: Localização dos principais municípios turísticos do litoral segundo o fluxo turístico entre os anos de 1997 e 2000

Municípios	Fluxo turístico	
	Colocação	Turistas
Fortaleza	1	1.288.801
Caucaia	2	143.586
Aracati	3	93.325
Aquiraz	4	86.756

Beberibe	5	82.929
Jijoca de Jericoacoara	6	34.608
Paraipaba	7	27.301
São Gonçalo do Amarante	8	23.265
Paracuru	9	27.301
Cascavel	10	13.548
Itapipoca	11	5.287
Camocim	12	4.946
Trairi	13	4.841
Icapuí	14	2.271

Fonte: PDITS Polo Ceara Costa do Sol (RUSCHMANN CONSULTORES, 2004).

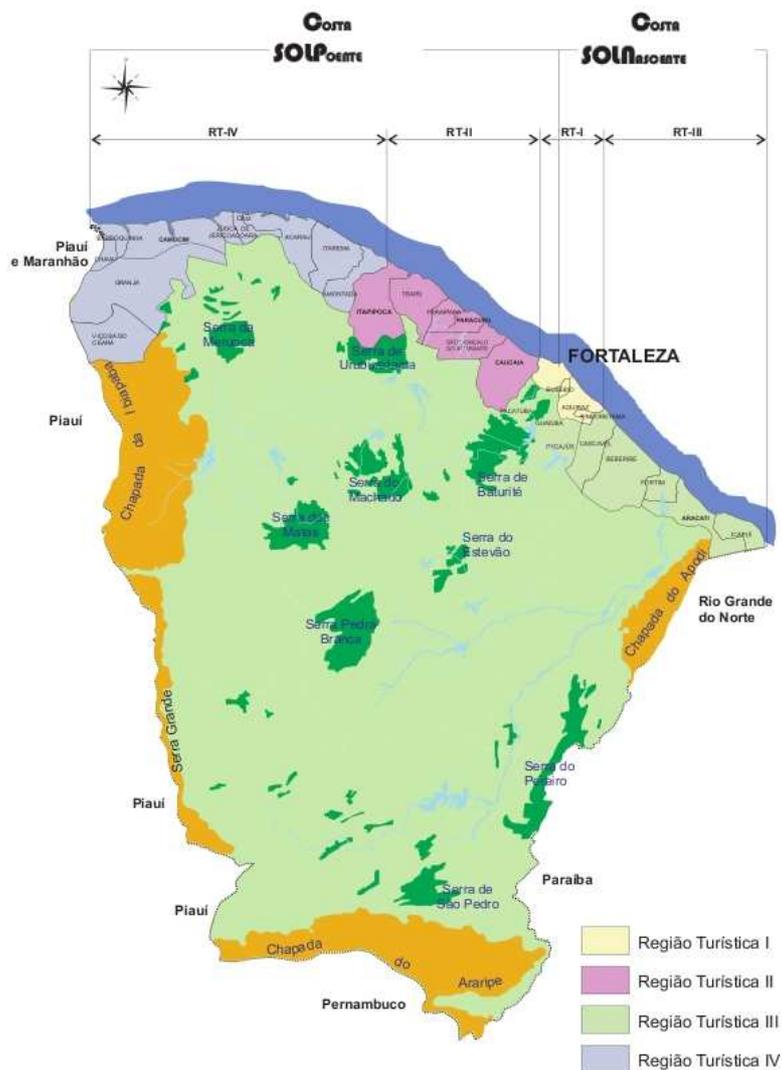
Um entrevistado de **grupo organizado da sociedade civil** explica, no entanto, que, desde antes da assinatura do PRODETUR Nordeste, o estado do Ceará desenvolvia políticas públicas que revelavam o interesse por Aquiraz, devido aos grandes empreendimentos presentes na localidade:

“Aconteceram algumas mudanças [...] de nomenclatura das políticas de turismo. [...] O governo do estado ele criou uma política chamada [...] Zona de Turismo⁶⁵ [...]. Na verdade eles não falavam nem em PRODETUR, é como se o PRODETUR não existisse, principalmente porque o PRODETUR não colocava naquele momento Aquiraz, que a imposição do governo do Estado era colocar Aquiraz [...] O governo fazia questão que essas áreas estivessem, era uma questão de estratégia local. E eles criaram toda uma lógica e começaram a se apresentar nos fóruns. [...] [Por que esse interesse tão grande em Aquiraz?] Em Aquiraz tem um super empreendimento, segundo os dados 30.000 pessoas no empreendimento, maior que a população do município. Eu tenho muito medo dessas coisas, porque a gente sabe qual é a dimensão disso.” (Entrevistado de grupo organizado da sociedade civil de projeção regional)

Aquiraz, então, pode ser considerado um município de interesse do governo do estado pelos *resorts* e outras grandes atrações que acolhe, principalmente nas praias de Porto das Dunas. A inserção desta região no PRODETUR era uma demanda do governo cearense, que já havia mapeado o litoral em Regiões Turísticas – RT, como é exibido no mapa abaixo, que identifica a correção das RTs com o Polo Turístico do PRODETUR:

⁶⁵ De acordo com o contexto apresentado em seu discurso, infiro que o entrevistado está falando sobre o PRODETURIS, programa de 1989, criado e executado com verbas do Ceará, que dividia o litoral em quatro regiões turísticas, servindo como um guia para os investidores (CORIOLANO, 1998).

Ilustração 17: Relação entre a área de planejamento do PRODETUR no Ceará e as Regiões Turísticas



Fonte: Secretaria de Turismo do Ceará, 2000

Um **entrevistado da universidade** corrobora esta visão de que o governo tinha interesse em Aquiraz devido às praias de Porto das Dunas e, mais especificamente, ao parque aquático do *Beach Park*:

“Deixa eu te dizer porque Aquiraz entrou. Escolheu aqui [partindo] de Fortaleza: Caucaia, São Gonçalo [do Amarante], Paraipaba, Trairi e Itapipoca. Esse é a área piloto do PRODETUR, e Fortaleza aqui. Mas, acontece que o Beach Park... Porto das Dunas, onde está o maior parque aquático da América Latina, onde não tem um turista que venha a Fortaleza e não vá... Vem direto para o Beach Park, então ele está aqui no primeiro, que é Aquiraz. Então, no primeiro momento, no primeiro PRODETUR, Aquiraz está fora. No segundo PRODETUR é que descobre que tem que esticar um pouquinho para o leste.” (Entrevistado membro da academia)

Observando os trechos destacados das entrevistas, considero que a estratégia do governo do Ceará foi de tentar incluir, sem sucesso, Aquiraz (do litoral leste) na primeira fase do PRODETUR para depois justificar a inserção do município na segunda etapa pelos impactos positivos no setor do turismo devido ao aeroporto de Fortaleza. Como expresso nos documentos do PRODETUR, principalmente nas propostas de empréstimo, a estratégia do programa é construir a infraestrutura para atrair os investimentos do capital privado. Dessa maneira, se valoriza o modelo dos grandes *resorts* e empreendimentos, como realizado anteriormente na região caribenha, conforme referido no capítulo anterior. Porém, o objetivo do PRODETUR também era a melhoria da qualidade de vida da população pelo provimento de serviços públicos e pelas oportunidades de emprego. No entanto, um entrevistado de **grupo organizado da sociedade civil** critica as escolhas de utilização dos recursos do programa, valorizando os empreendimentos em detrimento da comunidade no entorno:

“Aí já aqui no Aquiraz não tinha nada para a sede do município e nem para as comunidades do entorno do hotel, mas tinha para a beira do hotel. O governo do Estado está prometendo uma estrutura de R\$ 56 milhões em contrapartida, se eu não me engano, pra poder atrair o hotel” (Entrevistado de grupo organizado da sociedade civil de projeção regional)

Sobre o valor de R\$ 56 milhões de contrapartida do PRODETUR Nacional Ceará em Aquiraz, calculo os recursos investidos para as obras para saneamento do setor turístico e hoteleiro de Porto das Dunas (BID, 2011b) e a duplicação da estrada CE-040, ambos os projetos estavam em processo durante o meu trabalho de campo (setembro de 2011) e, em conjunto, ultrapassam a cifra sugerida pelo entrevistado. O Plano de Aquisições do PRODETUR Nacional (SETUR-CE, 2012) planeja os custos de US\$ 27 milhões (ou R\$ 44 milhões) para a ampliação e implantação do sistema de saneamento básico do Porto das Dunas. Ainda segundo o plano, a duplicação da CE 040 (entre Fagundes, bairro de Aquiraz, e Beberibe) significa recursos na ordem de US\$ 43,4 milhões (ou R\$ 70,7 milhões) e a duplicação da mesma estrada (no trecho entre Beberibe e Aracati) prevê o investimento de US\$ 20 milhões (ou R\$ 32,6 milhões). O projeto de duplicação da CE 040, facilitando o acesso ao litoral leste e beneficiando Aquiraz, custará o total de aproximadamente R\$ 103 milhões (contabilizando os dois trechos a serem duplicados).

Ilustração 18: Mapa do projeto de duplicação da CE 040, PRODETUR Nacional Ceará



Fontes: Google Maps; SETUR-CE, 2012.

Percebo, então, que a lógica de investimento em grandes empreendimentos para atrair o capital privado, a partir da perspectiva de gerar empregos e beneficiar a população com a infraestrutura, permanece no PRODETUR Nacional Ceará. Cabe destacar que a rubrica, presente no Relatório de Monitoramento de Progresso (BID, 2011b), é bem evidente sobre as obras planejadas para as praias de Porto das Dunas, o sistema de saneamento será ampliado e implantado para o setor turístico e hoteleiro. Não há referência ao saneamento para a comunidade. Em relação a essas obras do PRODETUR Nacional Ceará que são executadas sobre a perspectiva de desenvolvimento econômico e atração de grandes empresários, segue trecho de entrevista com **gestor público estadual**:

“O que nos temos de obra em andamento no PRODETUR hoje? Somente no PRODETUR Nacional, [...] hoje, nós temos duas obras, que é o saneamento do Porto das Dunas - que aí envolve o esgotamento sanitário e o abastecimento d’água, que é uma coisa local. O Porto das Dunas é o que? É uma coisa morta de chique, é uma praia, a praia do Beach Park, que é um ícone aqui. Mas não fica em Fortaleza, fica no município de Aquiraz. E a CE-040 que é uma duplicação que vai daqui de Fortaleza⁶⁶, que começa aqui nessa avenida que passa pelo Iguatemi, provavelmente você veio por ela [...]. Mas, em Porto das Dunas, nós temos uma parceria muito boa

⁶⁶ Em momentos de trânsito durante o trabalho de campo, passei pela duplicação da CE 040, do trecho de Fortaleza a Aquiraz. Porém, nos documentos consultados do BID, não há referência dos gastos com este trecho.

com a prefeitura. [...] Eles fizeram o nosso licenciamento ambiental, por exemplo. Porque eles estruturaram a Secretaria de Meio [...]. E, além do mais, a prefeitura está doando um terreno que a gente ia ter que desapropriar em outro local. Eles: 'Não, faça aqui que a gente doa'. Então, eu acho muito bom." (Gestor público estadual)

Em visita a Aquiraz, o **gestor público estadual**, que no período do PRODETUR Nordeste II era o coordenador do PRODETUR no município (apesar de não ser um título oficial, como explicado pelo entrevistado), não soube explicar se a localidade participaria do PRODETUR Nacional Ceará. As informações e as articulações com o governo do estado ao que se refere ao programa, se concentram no Prefeito e no Secretário de Turismo do município. O entrevistado relatou que Aquiraz recebeu ações de recuperação do patrimônio histórico durante o PRODETUR NE II e que essas obras de revitalização foram bem recebidas pela população. Dentre as obras, estavam a revitalização do Museu Sacro São José de Ribamar, do Antigo Mercado de Carne, da Casa do Capitão Mor, da Igreja e da Praça da Matriz de São José de Ribamar.

Ilustração 19: *Museu Sacro São José do Ribamar*



Imagem: *Daniel Souza Lima (Google Earth/ Panoramio, 2011c).*

Os temas levantados em entrevista em Aquiraz serão utilizados na dissertação para discorrer sobre temas mais gerais do programa, em detrimento dos projetos específicos do município. Essa escolha se baseia nas restrições ao fluxo de informação dentro da Secretaria de Turismo de Aquiraz e também ao pouco tempo para o trabalho de campo, que não permitiu agendar entrevistas com moradores do município ou com grupos organizados da sociedade civil que poderiam ter sido afetados pela requalificação do patrimônio histórico, pelas obras de duplicação da CE-040 ou pelo sistema de saneamento em Porto das Dunas.

No trabalho de campo em Fortaleza, tampouco foi possível delimitar um projeto específico problemático que tenha gerado demandas da população. No caso da capital, segundo explicou o entrevistado **gestor público estadual**, o processo do PRODETUR NE não permitiu a participação efetiva do município. Durante as reuniões dos conselhos, não foram coletadas contribuições ou intervenções dos representantes de Fortaleza. Sobre as audiências públicas que deveriam ser realizadas antes dos projetos, não houve a parceria com a prefeitura ou secretaria de turismo do município. Ao que se refere aos projetos, para o PRODETUR NE I, a grande obra foi o Aeroporto Pinto Martins, contrapartida do Ministério do Turismo, para o PRODETUR NE II, foram realizadas ações de requalificação do patrimônio histórico, como a restauração do Palácio da Abolição e Mausoléu Castelo Branco, da Casa de Câmara e Cadeia – Prédio da EMCETUR, do Seminário da Prainha, e do Sobrado do Dr. Lourenço.

Ilustração 20: *Projetos do PRODETUR NE I e II em Fortaleza, CE*



Imagem: *Aeroporto Pinto Martins – Luciana Dantas (Flickr, 2009)*



Imagem: *Casa de Câmara e Cadeia – Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura/2008 (MTUR; PMF; SETFOR; FCPC, 2011a)*

A partir dessas circunstâncias de ausência de diálogo entre o governo do Estado e a prefeitura da capital durante o PRODETUR NE I e II, a Secretaria de Turismo do município assinou um contrato específico para um PRODETUR Nacional Fortaleza com a Corporação Andina de Fomento – CAF no valor total de US\$ 100 milhões. De acordo com a gestora municipal de Fortaleza, o diálogo com o estado não

era possível porque eles centralizavam as responsabilidades e ações, não aceitavam as sugestões expostas nas reuniões do conselho do polo turístico e respondiam com o silêncio às demandas e críticas. Dessa maneira, os dados produzidos no trabalho de campo em Fortaleza serviram para o debate mais amplo do PRODETUR, não se voltando para projetos específicos da capital.

3.2.2. Paracuru

No Ceará, o caso ilustrativo para debater temas específicos de projetos do PRODETUR, a partir de demandas de cidadãos e grupos organizados da sociedade civil, se refere ao município de Paracuru. Porém, começo minha descrição do município com um projeto problemático do PRODETUR que se repetiu em alguns municípios do Ceará, a gestão dos Centros de Promoção Turística e Ambiental – CPTAs:

“E nos CPTAs houve uma, a gente chama aqui de 'pendenga' [...]. É porque os municípios faziam a gestão dessas edificações depois de concluídas. E alguns municípios depois disseram que não tinham recurso pra manter e não tinham como viabilizar a manutenção daqueles equipamentos, então isso ficou meio confuso, como se o município não tivesse capacidade de gestão do equipamento. Coisa que não deveria ser razão porque o PRODETUR tinha um [componente de] fortalecimento institucional de órgãos. Então os municípios poderiam ter sido contemplados, desde que eles apresentassem as suas carências e as suas necessidades, e aí alguns [CPTAs] se degradaram rapidamente e outro tiveram uso mais adequados” (Gestor público estadual do Ceará)

Sobre os CPTAs, outro **gestor público estadual** considera que a dificuldade gerada pode ser explicada, para além dos custos que oneram o município, também por causa da forma com que os centros foram planejados, de cima para baixo. Isto é, não houve um diálogo para considerar as demandas e necessidades dos municípios, logo, eles não reconheceram os CPTAs como algo que lhes pertencia e deveriam gerir participativamente com um conselho formado pelos envolvidos no projeto:

“Essa colocação [...] da política de cima para baixo. Aqueles CPTAs tem... ‘Eu não quero isso. Para quem que eu devolvo isso? Isso é custo pra mim e eu não tenho condição de manter’. Trairi é um exemplo. Porque Trairi tem dois. Tem um na sede e tem um em [praia de] Mundaú. Esse cara: ‘eu gasto R\$ 500 de água por mês para aguar

esse jardim. Eu não quero CPTA'. Por quê? Porque foi um planejamento lá de Brasília, lá não sei de onde, que não considerou, que não conversou. Quer dizer 'eu estou te dando o presente, não se discute, aceite'. E na prática se viu o desvirtuamento, o subaproveitamento. E você criou um elefante branco. Quer dizer, ou você politiza as pessoas. De que forma? Realmente fortalecendo fóruns independentes. Que as pessoas possam discutir, que possam entender o projeto. O Nacional vai na mesma toada. Por quê? [...] Olhe eu quero compensar o desnível regional. Nordeste foi sempre preterido. [...] A quem eu vou beneficiar? O povo Nordestino? Não. O capital estrangeiro. [...] Sabe quanto foi o investimento do governo do Estado com o [resort Aquiraz] Riviera? R\$ 100 milhões [...]. Então assim, quanto é que uma política dessa vai distribuir renda?" (Gestor público estadual)

Paracuru foi um dos municípios nos quais o CPTA se tornou problemático, pois a prefeitura não assumiu a proposta de um conselho gestor participativo e concedeu a gestão do espaço a uma empresa privada que implementou na estrutura o Complexo Turístico Dunas do Paracuru e o restaurante Buena Vista. Foi instalado um Inquérito Civil Público pela Procuradoria Geral de Pernambuco (MPF/PE, 2010) e, ao final, firmado um TAC para o retorno do CPTA à Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE (JUSBRASIL/CE, 2010), considerando que o equipamento financiado pelo PRODETUR deveria promover o turismo ambiental, atividades esportivas e culturais, e preservar a APA do estuário do rio Curu.

“O Centro de Proteção Turística Ambiental, que é o polo de lazer, que se chama.[...] É localizado na foz do rio Curu, que é o maior rio aqui de toda a região da costa oeste. Então lá é uma área de mangue [...]. Como a beleza é sempre muita, então ele foi voltado tanto para o turismo [...] e também pra servir de ponto de proteção da natureza. E lá Paracuru foi dividida em duas áreas: Área de Proteção Ambiental da foz do Curu, que é onde foi instalada a edificação e a [APA] das Dunas. A função dele é muito mais de proteger o meio ambiente, servir de ponto de apoio para a SEMACE, para o IBAMA, para a UFC [Universidade Federal do Ceará], com os estudos que eles fazem lá do bioma local. [...] Problemas: ele foi construído e a gestão dele é compartilhada entre o governo municipal e a comunidade. [...] Foi fundado um conselho de gestão paritário.[...] Ai o governo do Estado ia fazer um convênio com a prefeitura. Passar o equipamento para o domínio da prefeitura e ser administrado conjuntamente com a comunidade [...]. Ai, simplesmente, o prefeito disse que não. Que não queria comunidade. Ou ele mandava só ou então, não mandava, abandonava.[...] O projeto, em si, que foi apresentado para o BID, pelo Ministério do Turismo, foi essa gestão compartilhada.[...] O município, quando foi receber a obra, [...] colocou lá [...]: boate, bar, restaurante. Nada de turismo sustentável.[...] O que aconteceu? Nós gastamos 5 anos na Justiça. O Ministério Público. No fim, foi firmado

um TAC e a prefeitura devolveu o equipamento para o governo do Estado [...]. E nós estamos esperando a regulamentação das duas APAs pra poder voltar o novo conselho, que é promessa do governo do Estado.” (Membro de associação local da Sociedade Civil)

No município de Paracuru, outros projetos do PRODETUR se tornaram problemáticos e geraram denúncias por parte da sociedade civil. Houve algumas investigações pelo Ministério Público, que veremos a seguir. Em relação às obras de saneamento básico na localidade, planejado para custar US\$ 272 mil (RUSCHMANN CONSULTORES, 2004), o equipamento não foi suficiente para atender a demanda da população, resultando em inquérito policial de investigação da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), que estava vertendo o esgoto em riacho próximo ao mar. Neste caso, não foi uma ação específica do PRODETUR que resultou em procedimentos normativos, mas a maneira como a administração local lidou com a situação de um projeto de saneamento que não conseguiu atender a suas necessidades.

Abaixo, o relato da irregularidade por entrevistado de **grupo da sociedade civil organizada**, seguido de trecho de notícia do Ministério Público do Estado do Ceará:

“Outra foi o saneamento básico, que foi coleta de esgoto, oferta de água potável. Foi feito. [...] Essa parte também deu problema, mas um problema já de projeto. Subdimensionado. Já não suporta mais a carga de esgoto. O que está acontecendo? A CAGECE está jogando esgoto in natura no mar. Numa cidade turística, em que você polui justamente o seu melhor produto, né? Nós entramos na justiça. É assim. Agora ganhos: a CAGECE se comprometeu em outro TAC, outra entidade pública para resolver o problema das licitações. Bom, está encaminhado”. (Entrevistado de associação local da sociedade civil)

“O titular da 1ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e Planejamento Urbano da Capital, promotor de Justiça Raimundo Batista de Oliveira, requisitou hoje (22/02), à Polícia Civil do Estado do Ceará um inquérito policial contra a Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece) por cometimento de crime ambiental.

A iniciativa foi motivada devido ao lançamento de efluentes de esgotamento sanitário na desembocadura do riacho Maceió, localizado na Beira-Mar, na altura da rua Frei Mansueto. Em laudo datado de 31 de agosto de 2006, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) já apontava a caracterização do lançamento dos dejetos pela Cagece como crime ambiental”. (MP/CE, 2007)

Em um esforço de compreender a administração local de Paracuru e a maneira com que a política e, por vezes o patrimonialismo da gestão, influencia nos projetos do PRODETUR, cabe ressaltar sua história e o processo pelo qual adquiriu sua autonomia. O PDITS (RUSCHMANN CONSULTORES, 2004) do Polo Ceará Costa do Sol relata que Paracuru era distrito de Parazinho em 1862 e conseguiu sua autonomia em 1868 como vila. Em 1874, perde novamente a autonomia, que só retorna em 1890. Porém, em 1921, após a dissolução do município, sua sede foi transferida para São Gonçalo. Entre 1926 e 1931, a sede foi alternada entre Paracuru e São Gonçalo. Finalmente, em 1955, Paracuru institui sua autonomia política e se torna uma cidade⁶⁷. Ou seja, o período autônomo do município é recente e a disputa política esteve presente durante muito tempo em sua história. Este fato corrobora a compreensão da gestão municipal como uma instância hierarquizada em que há grande tensão entre variados interesses, inclusive permitindo a apropriação dos recursos públicos.

Ilustração 21: APA do Estuário do Rio Curu



Fonte: PDITS Ceará Costa do Sol (RUSCHMANN CONSULTORES, 2004)

O PDITS reconhece a Munguba como um dos produtos de Paracuru, abrangendo as praias Boca do Poço, Ronco do Mar, Munguba e Bica. De acordo com o plano, a urbanização da praia é um anseio da comunidade e deve ocorrer respeitando a sustentabilidade, a educação ambiental e o saneamento do município. Inclusive, o plano destaca o papel dos pescadores na comercialização dos peixes:

“A urbanização da praia do Paracuru – um anseio da população residente – deve ser feito através da instalação de pequenas

⁶⁷ Sobre a geografia e o meio ambiente de Paracuru, o município abrange duas APAs, a do Estuário do Rio Curú (estadual, que também cobre a cidade de Paraipaba) e a das Dunas de Paracuru. São 9 praias na região e há a formação de dunas e também áreas de mangue (RUSCHMANN CONSULTORES, 2004).

edificações como barracas de colmo e folhas de carnaúba com instalações sanitárias para apoio ao turista e barracas para a recepção dos pescadores e comercialização do pescado, isto é, apoio à atividade pesqueira, o que sem dúvida deve contribuir para a qualidade ambiental, desde que tal urbanização venha acompanhada de ações permanentes de educação ambiental e da instalação de coleta de lixo e saneamento básico.” (RUSCHMANN CONSULTORES, 2004: 133)

A urbanização da Orla Marítima de Paracuru previa investimento de US\$ 800 mil e planejava o melhoramento e ordenamento das barracas e também da região no entorno. Seu objetivo era aumentar a receita gerada pelo turismo, fortalecendo a capacidade administrativa do município e do estado (RUSCHMANN CONSULTORES, 2004: 133). De acordo com o ofício nº 167/2009 enviado pela Prefeitura de Paracuru à Gerência Regional do Patrimônio da União do Ceará – GRPU (Prefeitura de Paracuru, 2009), a Revitalização da Avenida Beira Mar compreenderia os recursos na ordem de R\$ 3 milhões para: i) a construção de uma avenida litorânea; ii) a construção de um calçadão; iii) a padronização de barracas; e iv) a urbanização (que incluía as obras da Praça da Munguba). O documento da prefeitura afirma que o projeto como um todo foi estimado em R\$ 3 milhões, sendo que R\$ 514 mil já haviam sido garantidos para a primeira etapa a partir do convênio com o Ministério do Turismo.

Ilustração 22: Elementos integrantes do projeto da Orla Marítima de Paracuru – CE

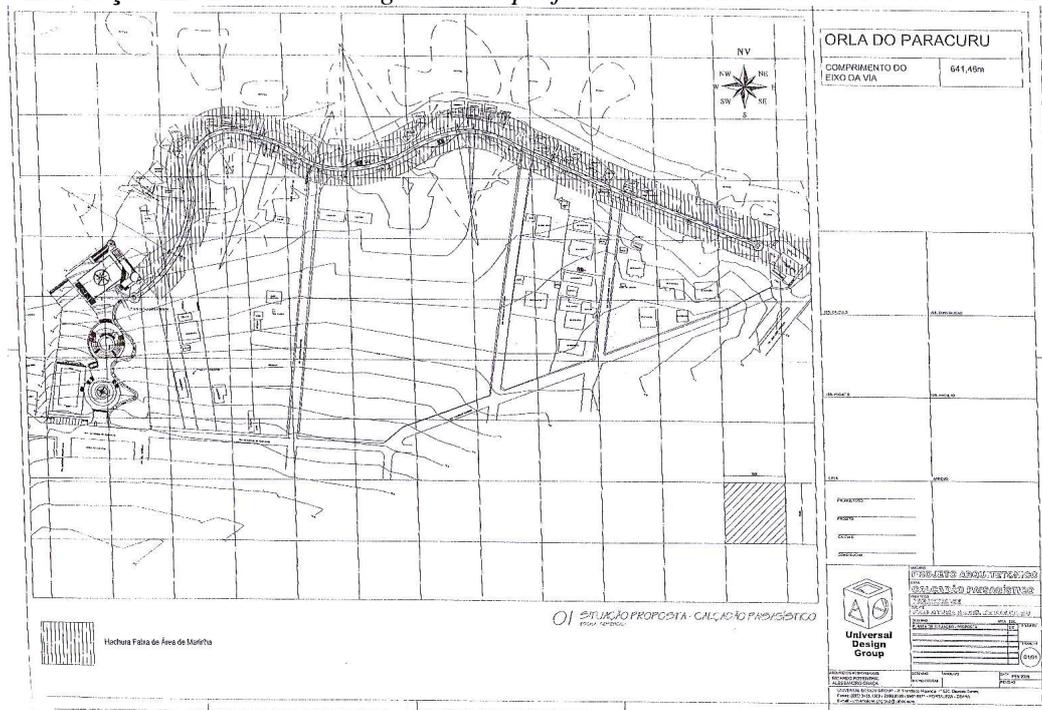


Imagem: Projeto do Calçadão – Universal Design Group, 2004 (obtido por meio da ONG Ecoação)



Imagem: Praça da Praia da Munguba (Diário do Nordeste, 2007)

O referido ofício da Prefeitura de Paracuru solicitava a autorização da União para construir o projeto em área de marinha⁶⁸. Analisando a informação que obtive com um grupo organizado da sociedade civil em Paracuru, verifiquei em seu trâmite a ausência de documentos importantes para o parecer da Superintendência do Patrimônio da União (SPU) no Ceará. No Ofício nº 1478/2010 da Superintendência, são solicitados à Secretaria de Turismo de Paracuru: a documentação referente à justificativa oficial da retirada de quiosques do projeto da orla (uma vez que as barracas contradizem os usos possíveis da área da costa, que deve ser pública, cujas edificações não podem impedir a locomoção, exceto no caso de equipamentos para garantir a segurança nacional); o memorial descritivo do projeto (com as etapas e a descrição de todos os elementos arquitetônicos); a licença ambiental e o EIA/RIMA (no que tange as Áreas de Preservação Permanentes – APP); novo cronograma de execução orçamentária (o antigo era do exercício de 2009).

O projeto da Orla Marítima de Paracuru resultou na ação de improbidade administrativa nº6/09 proposta pelo Ministério Público Federal contra o prefeito do município. Uma das razões da ação se deve à ausência de autorização da Gerência do Patrimônio da União no Ceará para a construção, como foi confirmado pelo réu. Além disso, houve o repasse de R\$ 1.491.086,97 para o projeto, porém elementos da obra concluída não estão de acordo com o plano de trabalho inicial. Em vez de uma estação elevatória para o tratamento de água (conforme aprovada pela licença ambiental da

⁶⁸ O Decreto-Lei nº 9.760 afirma que são bens imóveis da União os terrenos de marinha, referentes à região situada no continente, na costa marítima. Este imóvel pode ser entregue para finalidade de moradia ou para titulação de áreas ocupadas por comunidades tradicionais, quando for de interesse público.

SEMACE), foi feita uma fossa e sumidouro. A justificativa do engenheiro responsável pela obra era de que o esgotamento sanitário seria somente para os banheiros, quiosques e Museu do Mar presentes na praça da Munguba, de forma que não se necessitaria da estação elevatória. Porém, a planilha orçamentária previa R\$ 45.966,82 para o saneamento, sendo que a planilha readequada pela Prefeitura calculava R\$ 24.406,52 para a edificação da estação elevatória. Foram gastos R\$ 1.609,96 de R\$ 45.966,82 previstos e disponíveis para o saneamento do projeto da orla (a diferença entre esses valores é de R\$ 44.356,86). E o plano de trabalho foi modificado sem anuência do Ministério do Turismo (MPF/PGR-CE, 2009)⁶⁹.

Considerando as diferenças entre esses valores, cabe destacar que os cheques emitidos pela prefeitura e em nome da prefeitura indicam o débito dos valores na conta municipal para o PRODETUR e não há um crédito correspondente. Desse modo, pode-se inferir que os valores foram retirados da conta da prefeitura, porém não foram usados para pagar empresas envolvidas nas obras do projeto da orla (veja a **Ilustração 27: Extrato da conta do PRODETUR da Prefeitura Municipal de Paracuru, CE e cheques nominais à Prefeitura** nos anexos). Há indícios de desvio de recursos neste projeto do PRODETUR. Porém, a ação de improbidade administrativa não foi concluída.

No trecho abaixo, um entrevistado de **grupo organizado da sociedade civil** explica os problemas encontrados no projeto da orla, mais especificamente na Praça do Munguba. Ele relata o processo de acionar o Ministério Público devido às irregularidades nas obras:

“[O que faltava?] É exatamente o que é essencial nessa questão todinha: era a estação de tratamento e elevação de esgoto. Eles já tinham quase terminado a obra, quando chegou no ponto de eu entrar no Ministério Público [...]. Eu fiz a denúncia no Ministério Público Federal e foi fiscalizado, foi feita perícia de Brasília aqui e a pressão, tu imagina. A Prefeitura fez o quê? Fechou o COMDEMA, o Conselho do Meio Ambiente.[...] Ninguém interveio. Eu, sozinho. E aí, com a nossa entidade, que é pequena. [...] E, por acaso, um Procurador bom, já ajuda. E fomos lá, etapa por etapa, até que chegou em um ponto que não teve mais o que esconder: a Prefeitura construiu uma fossa séptica de R\$ 1000 no lugar da estação elevatória de esgoto [...]

⁶⁹ A partir da ação de improbidade administrativa, o MPF solicitou a quebra de sigilo bancário da conta da Prefeitura de Paracuru para a obra do PRODETUR. No extrato, são identificados 7 cheques emitidos (BB/Paracuru, 2008): 2 cheques nominais à 2A Construções LTDA, executora da obra da orla, nos valores de R\$ 234.036,22 e R\$ 662.937,25 (no total de R\$ 896.973,47); 4 cheques nominais à Prefeitura Municipal de Paracuru, nos valores de R\$ 1.920,00, R\$ 6.375,99, R\$ 28.080,0 e R\$ 45.326,06 (no total de R\$ 81.702,05); e 1 cheque sem denominação identificável no valor de R\$ 9.626,49.

A denúncia era por crime ambiental. Primeiro, o licenciamento não foi legal. Lá é área de marinha. É patrimônio da União, SPU e GRPU, que é a gerência. Eu fui atrás das licenças. Não tinha licença. Foi construído ilegalmente. [...] Como é que uma obra passa pelo crivo... vem do Ministério do Turismo, passa pela Secretaria de Turismo do Estado do Ceará, vem financiamento externo e não olharam, não fizeram nem uma vistoria pra saber como é que ele chegou, viabilizou o repasse do dinheiro sem apresentar documentação legal? Corrupção. Aí eu denunciei por corrupção também. E, quando foi verificar, houve desvio de dinheiro. E está com 3 anos. Bate 3 anos. Está embargado. Está sub judice. [...] O Ministério Público [...] aceitou a minha denúncia. Então, está na 5ª Vara Federal e já tem as oitivas já foram feitas. [...] Falta de licenciamento. A SEMACE, que é o órgão estadual, não poderia dar a licença sem a licença da União para fazer. [...] O problema é que lá é área de nascente. É APP. E, como é que o órgão estadual deu licença para fazer a obra? Aterraram a APP [...] O projeto, no todo, lá, são R\$ 3 milhões. Aí, o que é que eles fazem? Fraciona, na audiência pública. Foi assim mesmo, declararam que era R\$ 556. É o que já tinha transferido. Na realidade, o projeto todo são R\$ 3 milhões. Aí, o que nós fizemos? Eu fiz a denúncia, primeiro fui ver o projeto na SPU para saber o que a gente ia falar. Depois, a área que fica por trás, onde eles vão passar, que já está área na linha de preamar, por exemplo, é a área ainda remanescente de Sesmaria, que tem ocupação. Os ocupantes de lá tem escritura de mais de cem anos. E é origem de sesmaria. É antigo mesmo. Todo mundo paga foro no Patrimônio da União. Então não é possível você simplesmente botar avenida por cima desse povo. [...] O remanescente é deles, a posse é deles. Não precisa regulamentar. O Estado pode tirar eles de lá. Tem o direito de preempção aqui do Plano Diretor. [...] O município ou o estado tem o privilégio de ele ter a opção de compra daquilo, a pessoa não pode vender pra ninguém, a não ser para o Estado. [...] Mas não fizeram isso. Então não pode. Não pode implantar o projeto.”
(Entrevistado de associação local da sociedade civil)

Além das obras problemáticas acima descritas, também houve a construção de uma nova Rodoviária pelo PRODETUR em Paracuru. Na análise do PDITS do Polo Ceará Costa do Sol (RUSCHMANN CONSULTORES, 2004), não é possível identificar o valor exato do terminal, uma vez que a rubrica apresentada identifica a construção de rodoviária para vários municípios. No caso da rodoviária, suas irregularidades se referem à execução da obra sem respeitar o projeto arquitetônico e as especificações técnicas. Receoso de que este seria um caso de desvio de recursos públicos e que as alterações no projeto original poderiam ter resultados desastrosos, o entrevistado participante de grupo organizado da sociedade civil fez solicitação de perícia ao Ministério Público Federal (conforme fotos abaixo).

Ilustração 23: Fotografia da realização de perícia na Rodoviária de Paracuru a partir do acionamento do Ministério Público Federal



Fonte: Ecoação - Paracuru/CE

O entrevistado de **grupo organizado de Paracuru** explica no trecho seguinte as discrepâncias entre a rodoviária construída e o projeto original.

“Provavelmente vai cair em prevaricação, porque ele está usando o cargo em benefício pecuniário próprio, que é desviar dinheiro. [...] Está vendo isso aqui? [...] Isso não tinha, não é pra ter no projeto. Esses esticadores aí, está vendo que estão enferrujados? [...] Essa rodoviária ia cair. Aí eu denunciei, porque é erro de construção. Você vê que é uma coisa adaptada, está vendo? Então havia uma perícia da Polícia Federal, pedida pelo Juiz Federal e eles tem que fazer um projeto de reformulação dessa cobertura, porque arrisca de cair realmente, porque não tinha sustentação mecânica. E eles estão fazendo isso agora, porque é época dos ventos. E tem que fazer, porque senão cai. [...] Olha, essas paredes aqui, não ia sair essa porcaria aqui, não. Isso tem um ano [...] Essa rodoviária, se construiu aqui, é toda na cerâmica. [...] É caríssimo. [...] As colunas são quadradas, todas de granito. Isso aqui é a tubulação onde passa a água é feita só de areia. [...] Isso foi feito com areia salinizada [...] Essa cobertura foi feita, soldada, no meio do tempo, na chuva e ela está toda enferrujada ali. Um ano. Eles estão pintando aqui pra maquiagem. Então, por aí você vê.” (Entrevistado de associação local da sociedade civil de Paracuru)

O arquiteto e responsável técnico pelo projeto de arquitetura do Terminal Turístico-Rodoviário de Paracuru escreveu um ofício de denúncia ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Ceará devido às alterações sofridas pelo projeto e não comunicadas (RODRIGUES, 2008). Inclusive, o

arquiteto relata que não havia placa no canteiro de obra do terminal identificando a responsabilidade técnica pela execução. O profissional questiona a falta de ética na adulteração do projeto e se mostra preocupado com a qualidade e segurança da edificação, usado coletivamente e que pode colocar vidas em risco.

No final do ofício, o arquiteto lista alguns problemas identificados em visitas à obra do terminal:

“- Não havia um responsável pela obra no local e o pessoal que estava trabalhando não sabia informar quem seria o responsável pelo serviço [...].

- Os pilares de concreto de sustentação da estrutura metálica da cobertura, propostos e registrados no Projeto de Arquitetura como de seção quadrada, estão sendo executados de forma totalmente divergente, pois a elevação está sendo construída, não como seção cheia contínua em fôrma de madeira, mas com manilhas tubulares superpostas do tipo utilizado para contenção de cacimbas ou drenagem, preenchidas artesanalmente com concreto [...].

- Sem qualquer consideração técnica ou consulta de avaliação junto aos Arquitetos, foi construída uma laje totalmente vedada sobre os Boxes [de venda de passagem], o que deverá comprometer sobremaneira as condições de conforto térmico de trabalho dos funcionários [...].

- Está claramente definida no Projeto, a utilização de meio-fios pré-moldados de concreto, bem mais resistentes [...]. O material utilizado na obra foi alvenaria de tijolo cerâmico furado, material esse bastante frágil e de muito pouca resistência para suportar as demandas de uso [...].

- A Pavimentação das áreas das vias de acesso ao Pátio de manobras e baias de estacionamento dos ônibus, executada em paralelepípedo, já se encontra danificada exatamente no local principal de acesso do Pátio.” (RODRIGUES, 2008).

Após as críticas ao projeto do terminal rodoviário, concluo aqui os casos ilustrativos do trabalho de campo em Pernambuco e Ceará. Nas páginas que se seguem, reflito sobre as avaliações e análises do PRODETUR, considerando uma visão mais ampla do programa.

Capítulo 4. Processos e dinâmicas de informação no PRODETUR no Ceará e em Pernambuco

Acompanhando as operações do PRODETUR Nordeste, há um processo de desenvolvimento de mecanismos participativos e de acesso à informação, especificamente com a avaliação da primeira etapa e o desenho da segunda. Essa instituição de instâncias e mecanismos de acesso à informação e *accountability* é condizente com a criação de políticas de informação de BMDs a partir da década de 1990 (NELSON, 2002) em decorrência da pressão e campanhas da sociedade civil.

No que se refere ao PRODETUR, a atuação do Conselho de Meio Ambiente – COMDEMA do município de Tamandaré-PE no sentido de exigir a mitigação de passivos ambientais com a ponte sobre o Rio Ariquindá é um caso de como a ação de grupos da sociedade civil consegue influenciar as operações do BID e a criação de canais de informação e comunicação. Entretanto, enfatizo que a instituição dessas instâncias de acesso à informação não é suficiente para garantir a *accountability* ou a permeabilidade e abertura do Banco e do programa para a sociedade civil.

O relatório final de projeto (BNB, 2005) do PRODETUR NE I identifica que a mobilização decorrente dos conselhos estaduais e municipais de turismo (e também de meio ambiente, como ocorreu em Tamandaré-PE) pressionou o poder público no sentido de garantir condições para que o programa alcançasse seus objetivos. Nestes conselhos estiveram envolvidos movimentos sociais, como grupos de associação de moradores e de representantes do turismo. Além disso, em uma perspectiva mais geral, identifiquei a mobilização de grupos da sociedade civil no Ceará e em Pernambuco com o objetivo de demandar maior diálogo e acesso a informações das operações do BID.

Na intenção de combater os impactos negativos e os passivos ambientais das operações do PRODETUR Nordeste, que repercutiram entre ONGs atuantes no setor, alguns mecanismos e procedimentos foram pensados para o desenho da segunda fase do programa. Esses mecanismos, que valorizavam o acesso à informação e participação da sociedade civil no programa, podem ser listados como Conselhos de Turismo, o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS, seminários regionais e fóruns de acompanhamento do PRODETUR NE II, a implementação ou atualização de Planos Diretores Municipais, Conselhos de Meio Ambiente – COMDEMA ativos nos

municípios dos polos, uma página na internet que servisse de canal de comunicação com os cidadãos e o fortalecimento gerencial dos municípios de modo que possam planejar e priorizar as ações do programa (BNB, 2005).

As reflexões deste capítulo se voltam para questões sobre a estruturação dos referidos mecanismos e instâncias para divulgar os projetos do PRODETUR e escutar a população. Também me interessa pela composição desses espaços, suas metodologias, como os gestores públicos cumpriram as obrigações contratuais, e os momentos em que a sociedade civil acionou o BID. Os dados apresentados se baseiam nos projetos executados ou em execução durante o trabalho de campo, conforme identificados no capítulo 2 no **Quadro 3: Obras concluídas ou em andamento do PRODETUR NE nos municípios mencionados durante o trabalho de campo no Ceará e em Pernambuco.**

4.1. A mobilização de grupos da sociedade civil e a instituição de canais de comunicação e informação e mecanismos de *accountability* no PRODETUR

A necessidade de participação dos interessados no planejamento dos projetos turísticos foi uma lição apreendida na primeira fase do programa, conforme apresentado no capítulo 2. A proposta de empréstimo do PRODETUR NE II (BID, 2004) afirma que a participação do setor público, privado e sociedade civil no processo de planejamento é importante para que se aumente a probabilidade dos investimentos em turismo beneficiar a população permanentemente e sustentavelmente. A necessidade de divulgar informação sobre os projetos do PRODETUR é estabelecida nos documentos como elemento viabilizador dessa participação, que ocorreria por meio dos conselhos permanentes, que analisariam e definiriam a prioridade das ações.

É interessante notar que os canais de comunicação se diferem dos mecanismos de *accountability*, apesar de se relacionar com os mesmos. Como exposto desde a introdução, considero que a *accountability* pública se refere a princípios, processos e mecanismos com fins de transparência, participação e responsabilização a partir da responsividade e reforço. Dessa maneira, os canais de comunicação são apenas um dos elementos da *accountability*, se configurando como responsividade e também fomentando a transparência.

Dentre os canais de comunicação do PRODETUR, a proposta de empréstimo (BID, 2004) se refere também a conselhos turísticos que existiram dentro do BNB durante a primeira etapa do programa, ainda que não oficialmente vinculados ao PRODETUR. Esses conselhos, que possuíam reuniões periódicas e normas formais, mobilizavam investimentos privados e promoviam a inserção de grupos da sociedade dentro do debate sobre o tema do turismo. Dessa maneira, na medida em que houve repercussões de operações do programa no setor, foi possível aumentar o diálogo e os membros dos conselhos (BID, 2004).

Um **funcionário do BNB** explicou que os referidos conselhos presentes na estrutura do Banco durante a primeira fase do PRODETUR eram os Fóruns de Desenvolvimento do Banco. Esse espaço de debate ocorreu paralelo ao Encontro Regional de Economia e em parceria com a Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC). O evento reuniu pesquisadores, economistas, empresários e a sociedade civil com o objetivo de contribuir para a formulação de políticas e programas para a promoção do desenvolvimento do Nordeste (BNB, 2003). O enfoque econômico desse encontro me permite destacar o surgimento do desenho dos polos turísticos para o PRODETUR NE II. Segundo **outro funcionário do BNB**:

“O Banco [do Nordeste] tinha um programa que se chamava Polo de Desenvolvimento Integrado. [...] Esse desenho de polos turísticos foi uma coisa que aconteceu durante o PRODETUR I e virou o formato do PRODETUR II. [...] Os polos foram um desenho que o pessoal chama de cluster, que é um agrupamento de municípios e as diárias turísticas que têm uma certa relação. Então na época o Banco trabalhando essas questões dos polos turísticos e foi aí que se utilizou esse formato como um caso de sucesso. [...] Um modelo bem sucedido para ser aplicado no PRODETUR II.” (Funcionário do BNB)

Portanto, alguns dos mecanismos pensados para o desenho do PRODETUR NE II haviam sido desenvolvidos dentro do Banco do Nordeste com o objetivo de promover o diálogo com a sociedade. Exemplos são os conselhos de turismo, mas também os polos turísticos, que na proposta de empréstimo da segunda fase estão relacionados com o planejamento participativo a partir do PDITS. Por outro lado, os documentos também indicam as repercussões do PRODETUR NE I, principalmente junto a grupos da sociedade civil. As demandas, pressões e críticas de determinados grupos durante a

primeira etapa do programa conduziram à necessidade de criação de espaços que viabilizassem a consulta e priorização das ações no setor turismo.

Três entrevistados integrantes de grupos organizados da sociedade civil relataram o processo de busca de informação e manifestação de demandas ao BID em decorrência do PRODETUR. O processo de mobilização dos grupos contou com seminários, publicações, articulação com outras ONGs (inclusive do Norte) e reuniões com o BID. Apesar de observarem a necessidade de efetivação de espaços de diálogo e participação no programa, esses entrevistados indicam a influência das ações na formalização de mecanismos de participação na segunda fase das operações.

Cabe destacar que o entendimento do termo “participação” pelos entrevistados é heterogêneo. Enquanto uma moradora impactada pelo PRODETUR estava satisfeita com a participação nas reuniões porque se sentia ouvida pelos gestores públicos, outro entrevistado de um grupo sociedade civil revelava a intenção de sua entidade de direcionar a ação do governo e do BID propondo um modelo de turismo comunitário.

Uma das pessoas entrevistadas indicou o processo de mobilização e leitura crítica dos documentos de operações de Bancos Multilaterais de Desenvolvimento no Brasil, inclusive quando houve a chegada do PRODETUR no Nordeste. Ainda que sua organização não tenha realizado uma avaliação da situação atual do PRODETUR (uma vez que tem centrado sua atenção em outro programa do BID na região), o entrevistado percebe algumas melhorias na questão do controle social do programa:

“A gente faz parte de uma rede de ONGs que, há uns quinze anos, já vem colocando como o foco do trabalho o acompanhamento desses grandes projetos com recursos das agências multilaterais. [...] No PRODETUR [...] iniciamos uma ação, que a gente chamou de ‘Iniciativa de Gênero’ [...] que era pra observar a chegada do PRODETUR. Então, a gente já fazia uma crítica ao PRODETUR: como trazer as redes hoteleiras, os resorts tipo Cancún, enfim. Que a gente está em um modelo de desenvolvimento não tão sustentável assim. E a gente já estava preocupada com a expulsão das populações costeiras: os pescadores, os artesanais, as marisqueiras [...]. É uma pequena experiência que a gente entrou em contato com esses financiamentos de Banco Interamericano de Desenvolvimento e esses do Banco Mundial [...]. E na questão das praias do PRODETUR a gente fez a mobilização do 8 de Março [...] em 2002, e focamos tudo com a questão de PRODETUR, exploração sexual, mulheres... [...] A gente fez essa publicação. Era uma coisa meio ousada. Uma jornada feminista pela justiça de gênero no desenvolvimento, [...] juntou os grupos de mulheres, as pessoas que apóiam esse tipo de ação. [...] ‘O

que é que mudou aqui?’. A gente não sentou ainda pra dizer: ‘São essas mesmo as bandeiras?’, ‘Mudou a luta?’, ‘O PRODETUR II está menos ruim do que o PRODETUR I?’, né? Certamente está. Tem mais controle social, precisa passar mais nas assembleias, precisa passar...’ (Entrevistado de grupo organizado da sociedade civil de projeção regional)

A “*Jornada feminista pela justiça de gênero no desenvolvimento*”, mobilização a qual a pessoa entrevistada faz referência ocorreu do dia 7 a 9 de março de 2002 e articulou ações em Fortaleza e Recife. Segundo o documento memória do evento (FRANCH, 2002), a jornada permitiu reunir informações que se encontravam dispersas sobre os programas do BID, principalmente dados sobre os efeitos das operações a partir da perspectiva das mulheres. O manifesto resultante do evento afirma que “*Os organismos multilaterais de desenvolvimento são pouco transparentes e limitam o espaço para participação e controle social por parte das sociedades civis que são diretamente afetadas por suas políticas*” (FRANCH, 2002: 5).

A mobilização descrita acima ocorreu em paralelo com a 43ª Reunião da Assembleia de Governadores do Banco Interamericano de Desenvolvimento, se inserindo no contexto de numerosos outros protestos contra as políticas do BID conduzidos por organizações como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), dentre outras. As manifestações conseguiram repercussão na mídia com notícias publicadas na imprensa alternativa e também nos grandes veículos de comunicação: O Povo, Diário do Nordeste, Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo (FRANCH, 2002). A reunião do BID, que gerou a oportunidade para os diversos protestos, começou no dia 11 de março em Fortaleza e seu objetivo era o de analisar questões de desenvolvimento socioeconômico na América Latina e Caribe, havendo seminários sobre temas como reforma econômica e turismo (BID, 2002b).

Precedendo o encontro dos Governadores do BID em Fortaleza, o Banco realizou sua II Reunião Anual BID – Sociedade civil em Maceió – AL. O objetivo deste encontro foi promover consultas à sociedade civil em nível nacional, sub-regional e regional. Um dos entrevistados, integrante de um **grupo organizado da sociedade civil**, participou desta reunião, onde foram apresentados os planos de ação do Banco e experiências de participação em suas operações, especialmente em 4 casos de estudo,

sendo um deles o PRODETUR no Brasil (BID, 2001). O entrevistado relembra no trecho abaixo como sua organização iniciou o diálogo com o BID e foi convidado para participar da reunião em 2001:

“Quando o BID soube que a gente tinha essas informações [sobre o PRODETUR por meio de articulação com uma ONG do Norte] [...]. E tinha processo que o BID não estava sabendo como é que estava se dando. Nós escrevemos carta pra eles pedindo um momento pra ter um diálogo [...] e que eles pudessem abrir na agenda uma possibilidade de uma discussão. Como tinha uma demanda de vários outros projetos que o BID estava financiando aqui no Brasil e, várias entidades de outros estados também estavam querendo essa aproximação com o BID, aí eles resolveram fazer um encontro com a sociedade civil, no final de 2000⁷⁰, porque eles iam ter uma assembleia do BID com vários países que fazem parte do BID aqui, [...] seria no Brasil, aqui no Ceará em Fortaleza. E eles estavam querendo ter uma imagem boa, digamos assim, dessa relação com a sociedade civil. Aí nos convidaram, acho que dezembro de 2000, um encontro lá em Maceió, em que eles tentaram fazer uma avaliação das políticas que estavam sendo concebidas pelo BID e executadas, algumas, e qual era o olhar que a sociedade civil estava tendo a respeito. E eles descobriram que tinha uma crítica quase consensual, [...] inclusive de outros países... Interessante que a gente conseguiu unir pessoas da América do Sul, América Latina, Caribe, com a mesma preocupação e uma mesma visão crítica do dinheiro que o BID estava implementando, uma política em que tinha uma dificuldade dos governos desses países todos tendo um processo de participação mais aberto e mais efetivo da sociedade civil e ter, assim mesmo, uma visão mesmo de controle social sobre esses recursos. [...] A gente conseguiu perceber que os outros Estados, os outros países, eles tinham essa dificuldade de que o BID tinha uma imagem muito arranhada, [...] que era uma coisa muito técnica, burocrática, fechada, e descentralizada, verticalizada. [...] E que eles se comprometeram a rever essa primeira fase do programa, que tinha começado em 95. [...] Eles iriam, realmente, buscar mudar, quer dizer, criar metodologias mais participativas, de processos em que pudessem as comunidades serem ouvidas.” (Entrevistado de grupo organizado da sociedade civil de projeção regional)

Como o PRODETUR estava entre os 4 casos de projetos do BID a serem analisado na reunião com integrantes da sociedade civil, é interessante notar que dos 105 convidados, 69 eram provenientes do Brasil. A síntese da reunião, presente no resumo executivo (BID, 2001), indica que as organizações da sociedade civil consideram que o Banco possui uma percepção limitada sobre a participação. No

⁷⁰ A reunião a qual o entrevistado se refere ocorreu em dezembro de 2001 em Maceió - AL (BID, 2001).

entanto, o BID se declara aberto para desenhar novos mecanismos de diálogo, como também para fortalecer os já existentes. Além disso, o documento entende que é necessário avaliar a permeabilidade efetiva da sociedade civil em todo o ciclo de projetos, de modo a compreender a participação como um processo e não um fim. A síntese finaliza indicando que o BID deverá continuar com as consultas e diálogos com a sociedade civil, inclusive convidando as organizações para participar de sua já citada assembleia anual em Fortaleza.

Durante a reunião com a sociedade civil, o Grupo de Trabalho 2 também discutiu a política de informação do Banco, destacando a necessidade de uma divulgação mais proativa com respeito à oportunidade, acessibilidade (inclusive dos beneficiários ou impactados pelos projetos), inteligibilidade e tradução dos documentos para a linguagem do país que recebe as operações. Os participantes destacaram que o documento de estratégia do Banco para o Brasil estava disponível somente em inglês e espanhol (em vez do português). Por outro lado, quanto aos mecanismos de participação, o grupo de trabalho recomendou que os conselhos devem partir de espaços semelhantes que já existam no país, citando o exemplo dos casos de conselhos já implementados no Brasil. Também foi sugerida a realização de audiências públicas antes de se iniciar um projeto, de modo que os diferentes atores possam expressar sua opinião e tenham acesso ao orçamento do projeto (que deve incluir recursos para a participação). A orientação do grupo de trabalho é de que, na audiência pública, se estabelecesse um conselho para acompanhar o projeto (BID, 2001).

Os documentos e trechos de entrevista acima indicam que a sociedade civil agiu no sentido de demandar mais participação e transparência nos projetos do BID, e em específico no PRODETUR Nordeste, que se desenvolvia no Brasil. Essa pressão de grupos organizados da sociedade civil e também a repercussão de suas manifestações na mídia conduziu o BID a assumir alguns compromissos e se propor a mitigar e realizar ações compensatórias durante a segunda etapa do programa. É neste momento, então, que surgem as figuras dos conselhos, audiências públicas e outros mecanismos de *accountability*. Críticas quanto ao funcionamento efetivo desses mecanismos, concebidos como canais de comunicação e informação com a população, serão apontadas na minha dissertação. Porém, percebo um avanço quanto ao acesso à informação, pois espaços de divulgação de informações sobre os projetos do

PRODETUR foram planejados em sua proposta de empréstimo e regulamento. Abaixo um entrevistado pertencente a um **grupo organizado da sociedade civil** discorre sobre o processo de demanda que resultou em alguns compromissos por parte do BID, que não foram, no entanto, satisfatórios segundo sua avaliação:

“A gente começou a discutir muito com o governo, a gente foi encontrar com o Enrique Iglesias [o então presidente do BID], eu nem me lembro mais a data, em Alagoas [...]. Eles fizeram boa reunião com a gente na verdade, [...] algumas coisas, críticas eles não aceitaram, as críticas, mas foi bastante interessante, o diálogo... só em ter feito aquilo eu acho que foi uma boa. [Mas, conseguiram algum tipo de compromisso?] Não, aí quando a gente olha a análise que o BID faz do processo, a gente acha uma análise muito coerente, a saída pra análise é que está errada. Porque você diagnostica que as populações não participaram, nós concordamos. Você diagnostica que os processos de empregabilidade não são tão grandes quanto se previa. Você faz um diagnóstico que algumas coisas de saúde e ambiental poderiam ser evitadas, certo? Aí a saída no PRODETUR II, por exemplo, era corrigir os erros do PRODETUR I. Aí quando a gente vai no detalhe das rubricas, não é nada disso, é aumentar cada vez mais essa história da capacitação das prefeituras [...], um maior poder de gestão e tal. Quando a gente vai ver já tinha entrado aeroportos de Camocim... Ou seja, o compromisso inicial, inclusive reconhecido por eles e pelo próprio povo do Nordeste da correção dos erros do PRODETUR, era não. Era muito mais megalomaníaco do que o PRODETUR I, e já ia com a coisa que esquecia os erros. [...]. ‘Oh, os caras lembraram até da questão ambiental, muito bom’, aí você vai olhar no detalhe na rubrica tem: urbanização da praça da comunidade tal, urbanização de beira de rio. Desde quando urbanização de beira de rio é questão ambiental, solução pra questão ambiental?” (Entrevistado de grupo organizado da sociedade civil de projeção regional)

Além das críticas gerais de grupos organizados da sociedade civil sobre a possibilidade de acesso à informação, transparência e participação nos projetos do BID e, especificamente, no PRODETUR Nordeste, o caso concreto de Tamandaré - PE também foi um elemento que estimulou o desenho de mecanismos mais participativos na segunda fase do programa. A atuação do Conselho de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA de Tamandaré delimitou um modelo que interessou ao BID, de modo a orientar que este formato fosse aproveitado no PRODETUR NE I. Em Tamandaré, a população se mobilizou devido a obras rodoviárias que geraram passivos ambientais e a polêmica sobre a forma mais sustentável para construção de uma ponte sobre o rio Ariquindá. Organizações da sociedade civil dentro do COMDEMA acionaram o BID e

o diálogo com o Estado de Pernambuco resultou em um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado por intermédio do Ministério Público Federal.

O BID reconheceu, então o papel do COMDEMA no processo de mobilização de Tamandaré e apreciou seu formato de conselho, que reunia representantes de grupos organizados da sociedade civil, intelectuais da academia e também gestores públicos da área ambiental. Como explica um **funcionário do BNB**, na primeira etapa do PRODETUR Nordeste, não foi previsto o espaço participativo do conselho, porém, a partir da experiência do COMDEMA de Tamandaré (e também de outros municípios que autonomamente formaram o mecanismo), o BID aconselhou o desenho de conselhos para a segunda etapa do programa.

“No PRODETUR Nordeste I não houve conselho, está certo? [...] A única coisa que existia era alguns municípios que, por conta de pessoas que tinham um bom conhecimento sobre o assunto, na área de meio ambiente, especificamente, eram professores de universidades, funcionários do IBAMA, que [...] sem a mediação de quem quer que seja, criaram o Conselho de Meio Ambiente de Tamandaré. [...] Eram funcionários do IBAMA e professores da UFPE. E também funcionários da CPRH [Agência Estadual de Meio Ambiente de Pernambuco]. Então era uma iniciativa pessoal. E, o Município, já que não [...] tinha nenhum custo adicional por isso, por que não? Um grupo de assessoria de alto nível. E eles que fizeram alguns questionamentos [...] da forma como o Estado vinha conduzindo algumas obras do PRODETUR. E o BID gostou da ideia. Por quê? Porque eles, em determinado momento, eles se manifestaram diretamente ao BID, fizeram algumas considerações, o BID achou plausível, [...] o BID enviou alguns técnicos dele pra conversar com esse pessoal diretamente...” (Funcionário do BNB)

Apesar de não existir a figura do conselho durante a execução do PRODETUR Nordeste I, havia a prática da consulta pública antes da realização dos projetos. Este foi o caso das obras rodoviárias na penetração sul de Tamandaré e também da construção da ponte sobre o rio Ariquindá, conforme explica abaixo um funcionário do BID. Porém, este aspecto participativo de consultas públicas não é explicitado no documento da proposta de empréstimo da primeira fase do PRODETUR Nordeste (BID, 1994)⁷¹.

⁷¹ Sobre as obras rodoviárias, o documento afirma que os desenhos técnicos, planos de construção e especificações ambientais da amostra de projetos a serem realizados a partir do programa estavam prontos. Ainda sobre a situação dos projetos no momento da assinatura do empréstimo, o documento ressalva apenas que a maioria das obras rodoviárias seriam desenvolvidas dentro do espaço reservado para expansão das estradas existentes. Para os casos em que fosse necessário se obter a terra para a construção das rodovias, o Banco exige provas do direito do Estado de construir no local (BID, 1994).

Retomando, a consulta para as obras rodoviárias da penetração sul de Tamandaré ocorreram em Rio Formoso, uma vez que a localidade era distrito deste último no momento das audiências públicas. Porém, no momento da execução, como explica o **funcionário do BID**, Tamandaré havia se emancipado e a população descontente afirmava desconhecer o processo de consulta:

“Quando se planejou a intervenção na área, fez-se um grande plano diretor para toda aquela região, que se chama Guadalupe, Tamandaré não era Município. Era um Distrito de Rio Formoso. Então, onde foram as audiências públicas? Em Rio Formoso. Onde a sociedade foi ouvida? Rio Formoso. Quando foi executar o programa, Tamandaré já tinha emancipação. Aí vem com a história de que não foi ouvido, não foi consultado, não foi... Foi ouvido, das formas competentes, no momento oportuno.” (Funcionário do BID)

A questão do desconhecimento da população sobre o planejamento existente e as condições cumpridas para a execução dos projetos do PRODETUR em Tamandaré foi recorrente na fala também de um **funcionário do Banco do Nordeste**:

“Isso, da ponte do Rio Ariquindá. A questão da criação de um parque municipal também lá em Tamandaré. E o BID, eles encaminharam algumas coisas foram bem esclarecidas, porque algumas informações não foram passadas pra eles, eles questionaram ‘Ah, não tem Plano Diretor’, aí o pessoal ‘Não, tem Plano Diretor. É este aqui’. Aí eles ‘Ah, OK’. Então, esse assunto já foi vencido. Está certo? Ou seja, na verdade, eles foram, de certa forma, até vítimas do desconhecimento. Algumas coisas que eles questionavam, na verdade, existiam. Mas, havia essa falha de comunicação.” (Funcionário do BNB)

O mesmo **funcionário do BNB** explica como a experiência de resistência à implementação do sistema de saneamento em Rio Formoso, município que antes abrangia também Tamandaré, foi importante para gerar processos de diálogo e escuta da população quando da execução do projeto de saneamento em Tamandaré. Dessa maneira, se explicitou mecanismos participativos para o acesso à informação na proposta de empréstimo do PRODETUR NE II e em sua execução. Os processos pelos quais se ultrapassou o impasse gerado pela resistência à implementação do sistema de saneamento na região se tornaram um modelo bem sucedido para o programa.

“Um dos primeiros trabalhos da COMPESA [Companhia Pernambucana de Saneamento], no PRODETUR I, foi o saneamento

da cidade de Rio Formoso, que é colado à Tamandaré. E foi um município que a COMPESA teve muita dificuldade de fazer o trabalho, por relacionamento muito difícil com a Prefeitura, com o Poder Público Municipal... [...] O município 'Ah, está faltando isso... A COMPESA está quebrando a cidade...', 'Mas é para o teu bem' [...]. A gente [BNB] conseguiu uma reunião de pacificação, foi uma reunião que foi até na Secretaria de Planejamento, com a participação do Banco, mais o prefeito, para poder conversar. E o que aconteceu foi que, por ser uma cidade de geografia muito difícil, em uma área de influência de maré, uma população muito humilde, e o fato também muitas áreas de acentuado declividade, que a licença ambiental até recomendou que não se fizesse saneamento ali, pra não incentivar a ocupação de morros que poderiam deslizar [...]. Então, boa parte da cidade não recebeu saneamento. [...] Não havia condição física de se fazer. [...] A população deveria sair dali, mas apesar do PRODETUR I admitir projetos de realocização, esses projetos nunca chegaram ao Banco [...] E o fato é que a gente não pode atender a essas pessoas. [...] Quando foi colocado o projeto para Tamandaré, apesar de ser uma cidade tão pobre quanto a do Rio Formoso, ela não tinha uma geografia tão complicada [...]. E por conta também do problema da ponte, então havia um questionamento muito sobre a competência do Estado, especificamente da COMPESA de fazer a obra de Tamandaré, uma boa obra... [...] Eles fizeram a apresentação em power point, convidaram nós do Banco. [...] Isso com o PDITS já aprovado e já tudo mais, ou seja, vamos entrar no PRODETUR II e vamos fazer. Houve uma resistência grande para a obra da COMPESA lá em Tamandaré, mas por conta de toda essa experiência que foi adquirida, buscou-se uma aproximação com o Município e com a Prefeitura, coisa que não se tinha lá em Rio Formoso. A COMPESA colocou um 0800 pra cidade, para todo mundo reclamar de qualquer coisa e houve uma reunião lá na Câmara dos Vereadores [...], onde a COMPESA faria uma apresentação pra comunidade... Qualquer pessoa podia entrar lá [...]. E as pessoas foram entrando... Tinha colegiais, tinha um representante do BID também, estava presente e o pessoal da COMPESA fez uma apresentação. [...] Os descontentes, né? As pessoas que não estavam querendo... Eles mostraram 'A gente vai tomar cuidado com isso, vai tomar cuidado com aquilo...' E a obra, graças a Deus, ocorreu bem. [...] Foi uma obra grande, mas que foi bem conduzida." (Funcionário do BNB)

Verifico, então, que a criação e explicitação de instâncias de acesso à informação e de participação na segunda fase do PRODETUR (e posteriormente para o PRODETUR Nacional Ceará e Pernambuco) ocorreu devido aos impactos e benefícios gerados pelo turismo, que conduziram à mobilização e apresentação de demandas por grupos organizados da sociedade civil e moradores de regiões que receberam projetos integrantes do programa. Paralelamente, no que tange o desenho do programa, considero que houve um processo de aprendizado e também apropriação do discurso

participativo pelo BID e pelo BNB a partir da sugestão de incorporação de conselhos e consultas públicas às operações.

As orientações sobre como deveriam funcionar as instâncias acima referidas estão explicitadas no Regulamento Operacional do programa, mais especificamente no Anexo A e B. De acordo com o primeiro, “*O dimensionamento e a priorização das ações e investimentos deverão ser discutidos e validados pelas municipalidades e suas comunidades, por meio de consultas públicas*” (BID, s.d.: 28). O regulamento propõe ainda que, a partir das consultas, o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo – PDITS informe as sugestões consideradas durante o processo de elaboração do plano. Foi previsto também que as reuniões de discussão do PDITS deveriam ser registradas em atas e que a participação ampla das comunidades do polo fosse garantida e comprovada. Inclusive, essas reuniões, segundo o documento, necessitavam abranger a participação de moradores de vários municípios, principalmente no caso de polos de turismo extensos. As audiências com grupos específicos também possuiria atas que indicassem as intervenções, questões, recomendações, respostas e compromissos estabelecidos nas reuniões. Entretanto, as atas dessas reuniões não estão disponíveis no portal do BNB, como é o caso das atas das reuniões dos Conselhos dos Polos Turístico. De qualquer maneira, cabe ressaltar que, segundo um **funcionário do BNB** entrevistado, o sistema de informação pública do Banco era alimentado a partir dos documentos enviados pelos estados, havendo a possibilidade de que existissem outras atas (sobretudo dos conselhos) que não estavam listadas no portal.

O Anexo B do Regulamento (BID, s.d.) define o funcionamento dos conselhos turísticos dos polos. O espaço deve ser formado por representantes do poder público (federal, estadual e municipal), terceiro setor (ONGs sociais e ambientais, associações comunitárias, instituições de ensino superior com trabalho na área de turismo e meio ambiente) e setor privado (associações e sindicatos da área, prestadores de serviço do turismo e entidades de interesse de categorias profissionais do chamado sistema “S”). A sugestão era de que os conselhos tivessem 36 membros representantes dos três setores anteriormente detalhados, se constituindo em um foro de debate, consenso e também de deliberação sobre as estratégias e prioridades dos processos de desenvolvimento do polo. Além disso, o conselho assume o papel de mecanismo transparente instituído para permitir a participação da sociedade local no desenvolvimento turístico. O conselho

deve, então, trabalhar em prol da transparência, estimular a participação no PRODETUR NE II a partir do debate entre os três setores da sociedade, e monitorar estes processos de desenvolvimento (diminuindo os possíveis impactos negativos).

O formato, modo de funcionamento e características adotadas pelos conselhos dos polos turísticos e pelas audiências públicas na segunda fase do PRODETUR Nordeste se deve em grande parte às pressões da sociedade civil por espaços mais participativos nas operações do BID como um todo e nas ações do PRODETUR especificamente, e por experiências locais de resistência aos projetos da primeira fase do programa (cujo diálogo entre os envolvidos foi possível devido à mecanismos participativos e de acesso à informação). Porém, vale enfatizar que a mobilização de grupos organizados da sociedade civil e mais especificamente de moradores de locais que recebem os projetos do PRODETUR se torna uma forma de consolidar o acesso à informação inclusive quando o município já possui uma estrutura de consulta à população (com conselhos, conferências, etc.). Este é o caso de Olinda com o projeto de requalificação da praça do Alto da Sé, que recebeu recursos do PRODETUR.

Antes de prosseguir com a análise da mobilização da população local do Alto da Sé em Olinda-PE, faz-se necessário problematizar a relação entre turista e moradores locais e suas alternativas de participação no PRODETUR Nordeste. Como explicado anteriormente, o objetivo do programa é melhorar a qualidade de vida da população da região por meio do desenvolvimento turístico. Há que se reconhecer, no entanto, que o setor turismo gera uma dicotomia entre os turistas e os habitantes dos destinos. Esta dicotomia se apresenta de uma maneira complementar (CORIOLANO, 1998) no sentido de que alguns trabalham e oferecem serviços, enquanto outros desfrutam o lazer e ócio, consumindo os serviços disponíveis. Portanto o turista e o morador se encontram em posições distintas de uma mesma estrutura da indústria do turismo.

Reflito, assim, de que maneira as ações do programa consideram e trabalham com estas diferentes posições no setor do turismo. Lembro que nem todo morador é um prestador de serviço que se insere nos elos da cadeia produtiva do setor. Mas, obras de infraestrutura e outros projetos em locais turísticos podem se tornar disruptivas para os moradores locais, independente de sua atuação como prestador de serviço no setor. Além disso, quando a implementação de sistemas de saneamento básico não chegou para toda a população ou não foi adequado para as necessidades locais e a garantia de

preservação ambiental (LEROY, 2004; LIMA, 2003), são criadas diferentes formas de se usufruir dos projetos do PRODETUR e, em alguns casos, devido ao perfil do programa, se privilegia o turista em detrimento do morador local.

No caso da requalificação da praça do Alto da Sé em Olinda - PE, **um dos moradores** entrevistados para esta dissertação afirmou que parece que o projeto não considera que existem pessoas habitando a região. Abaixo relaciono os trechos que indicam de que modo as obras do PRODETUR são percebidas de maneira diversa e afetam diferentemente turistas e moradores:

“Caio [Luiz de Carvalho, ex-presidente da EMBRATUR], que ele disse assim: ‘Que o lugar só é bom para o turista se ele for bom para o residente [...]. Não precisa fazer nada para o residente’. Só que nos lugares pobres, sobretudo na periferia, não se faz para o residente.”
(Entrevistado da academia)

“[Em algum momento, teve resistência da população?] Não. [...] Quando não mexe com eles... Quando não mexe, assim, digamos, vai ter que tirar uma barraca daqui, vai ter que tirar uma casa dali, aí eles reclamam, mas, se não, parece até que com a Estrada do Sol, eu não sei como é que foi feito o processo. Mas, pelo que eu estou vendo, ele está indo assim, acho que já estão para mexer... Para derrubar...”
(Entrevistado gestor público municipal)

“As polêmicas [de solicitação de informação logo após a realização das audiências públicas] sempre eram sobre desapropriação e relocação de pessoas. Que o programa não fala nessa desapropriação em momento nenhum. Este é um problema que o Estado tem que resolver. Normalmente isso acontece com estradas, quando você vai passar, às vezes. E isso é atribuição do Estado. Não disponibilizam recurso para, para realizar a desapropriação.”
(Entrevistado gestor público estadual)

“Os grandes hotéis, [...] os grandes investimentos com esse dinheiro de PRODETUR – com o dinheiro da contrapartida do Estado brasileiro e dos estados – não consegue fazer o saneamento de Natal, por quê? As pessoas vivem nos paraísos. [...] Você não precisa olhar a cidade. Fica ali dentro, tudo está bom para você, mas cocô e o xixi do hotel estão indo pro mar. No centro da cidade. Então, temos que olhar. Quem tem que se cobrar? O PRODETUR, também, e essa responsabilidade social. Porque os natalenses moram em Natal, os turistas passam por Natal. Então, essas questões também têm que ser trabalhadas do ponto de vista da sustentabilidade. [...] É uma cidade que vai ganhar muito dinheiro com turismo e, no entanto, não tem uma escola de hotelaria boa que qualifique seu pessoal pro trabalho. O saneamento deixa a céu aberto [...]. E esse modelo é em Natal, em São Luís. Não é diferente aqui em Pernambuco, em Alagoas”
(Entrevistado de grupo organizado da sociedade civil de projeção regional)

“As contradições do PRODETUR, aquela coisa de que ‘O hotel do município X, Aquiraz por exemplo, recebe água, luz, telefonia, saneamento, e tal, e uma comunidade a 300 metros dele não recebe, por quê? Como você explica isso?’” (Entrevistado de grupo organizado da sociedade civil de projeção regional)

“Eles [gestão municipal] tem que ter o entendimento, parece óbvio, mas, que sem a contribuição dos moradores, assim, as coisas não vão dar certo, quer dizer, que o morador é o principal interessado, e o principal ator de qualquer forma, dentro de um negócio desse. Tão perto, onde moradores estão tão intrinsecamente ligados com o comércio lá em cima, entendeu? Mas, parece que eles, quando pegaram isso, eles nem sabiam direito disso. Tanto é, prova é que, no projeto dos arquitetos, na justificativa do projeto, simplesmente não dizia que morava gente aqui nessa rua. Dizia ‘Ah, são locais de interesse comercial...’. Passava direto. Não dizia nada, não falava na palavra morador. Quer dizer, é como se eles tivessem ficado invisível, a rua.” (Entrevistado morador de área que recebeu projeto do PRODETUR)

Observo, pelos depoimentos acima, que a dicotomia entre turistas e moradores gera e reforça desigualdades entre as partes interessadas no PRODETUR. Essa distância entre ambos valoriza o aspecto econômico do turismo, no sentido dos gestores públicos optarem por projetos de desenvolvimento que atraíam os turistas e o aumento das receitas. Em decorrência dessa escolha, o aspecto social do programa, de ofertar serviços públicos (como o abastecimento de água e o saneamento básico), não recebe a mesma atenção que a infraestrutura para os *resorts*. Dessa maneira, os que beneficiam dos processos de desenvolvimento não são os mesmo que sofrem os impactos negativos.

No último caso apresentado nos trechos de entrevistas acima, da requalificação da praça do Alto da Sé em Olinda, houve uma redistribuição do espaço, delimitando o que originalmente seria público e privado. Assim ocorreu a realocação de comerciantes de artesanato e tapioqueiras, como também mudanças nos locais destinados a estacionamento e recuo do alpendre de algumas casas. Os funcionários da prefeitura reconhecem a referida instituição como um governo popular e participativo, que realiza reuniões de orçamento participativo e conferências, além de contar com conselhos municipais, como relatado na fala de um entrevistado que é **gestor municipal**:

“Veja, na verdade, a gente trabalha aqui com a participação da população. Então, nós temos dentro da gestão a dinâmica, não só de realizar as conferências [...]. Conferência de Cultura, que aí entra também debate de patrimônio, debate de infraestrutura [...]. Nessa

área, a gente tem também os conselhos. Nós temos o Conselho de Preservação do Patrimônio e o Conselho de Políticas Culturais, que também faz o debate sobre as prioridades [...]. E os fóruns temáticos, quando reúnem as diversas áreas por segmento, pra também opinar sobre as prioridades. E, além disso, a gente ainda tem as plenárias do orçamento participativo [...]. Geralmente recursos destinados ao orçamento participativo são muito pequenos, não dá pra você cumprir com todas as prioridades que são levantadas. Então, quando debate aqui nessa RPA, que é a Região Política-Administrativa que envolve o sítio histórico, também aparecem essas demandas. Então geralmente são as mesmas. Elas aparecem em várias áreas. [...] É, bem consensual, é.” (Gestor público municipal)

Considerando a estrutura acima descrita, para executar o projeto de requalificação da praça do Alto da Sé, a Secretaria de Patrimônio e Cultura de Olinda realizou reuniões com os moradores e dialogou sobre as mudanças que ocorreriam no espaço. As reuniões eram no Grêmio Recreativo Preto Velho (uma escola de samba que funciona também como um espaço de associação para os moradores) e também houve encontros na prefeitura.

Ilustração 24: *Edifício do Grêmio Recreativo Preto Velho, lugar de reuniões entre a prefeitura de Olinda e os moradores do Alto da Sé*



Imagem: *Juliana Mendes*

Porém, esses encontros não foram suficientes para atender todas as demandas dos moradores, que se organizaram para exigir alterações no projeto. Eles reivindicavam que os interesses do setor turismo não fosse priorizado em detrimento das necessidades dos moradores e também questionavam o argumento de autoridade do

projeto arquitetônico, desenvolvido tecnicamente e sem o conhecimento das demandas dos moradores e apresentado sem antes coletar sugestões.

A partir deste trecho de discurso de um **morador de Olinda**, observo que a pressão e demandas da população são importantes para garantir espaços de participação mesmo em municípios em que há estruturas como conselhos, conferência e plenárias de orçamento participativo. Ou seja, as instâncias existentes de consulta popular e novas arenas de diálogo com o Poder Público são criadas e fortalecidas a partir do acionamento dos mecanismos (formais e informais) por parte da população, mais especificamente dos grupos que se sentem prejudicados pelos projetos em execução. Portanto, não seria possível compreender os mecanismos participativos e de acesso à informação do PRODETUR sem considerar seus efeitos (especialmente os negativos e não planejados), uma vez que estes se tornam o motivador para que cidadãos e grupos organizados busquem os espaços de diálogos disponíveis e demandem novos espaços, quando os pré-existentes não satisfazem suas demandas.

“O que a gente indagou mais a Prefeitura foi como que eles não tinham feito uma análise mais forte dos moradores, uma pesquisa detida, saber o modo de vida de quem morava aqui na Sé para que a interferência no projeto da Praça não fosse uma coisa totalmente voltada para interesses que não os do moradores. Então, a gente começou a brigar com a Prefeitura, pedir reunião, a reclamar de coisas que batiam com os nossos interesses. [As reuniões que eles começaram a fazer com os moradores foram antes ou depois dessas reclamações?] Não, depois... [...] Decorrentes das reclamações, exatamente. De abaixo-assinados que fizemos, entende? Agora, nesse ínterim, eu soube que realmente teria havido e houve uma reunião no Preto Velho, para a qual eu não fui convidado, e em que, nessa reunião, houve explicações. Foi lá um arquiteto... Mas só que esse arquiteto chegou com o prato pronto. Chegou dizendo ‘Olha é isso [...]... Eu pesquisei, eu analisei durante 4 anos... Eu sou a melhor pessoa para fazer’, assim, com aquela coisa de cima pra baixo. [...] Eu não participei dessa reunião, porque na época eu não estava informado, nem fui chamado para essa reunião. Mas, uma reunião só, que foi uma reunião de apresentação do projeto, que teria ocorrido lá no Preto Velho, que é um lugar ali, que é [...] como se fosse a associação da rua.” (Morador do Alto da Sé, Olinda)

Conforme explícito no trecho acima e também foi tratado por teorias e conceitos sobre participação e democracia participativa discutidos no capítulo 1, percebo que o conflito é um elemento fundamental desses processos. O conflito expõe as diversas demandas e as diferenças entre elas, forçando a negociação e a construção

de uma vontade coletiva. Ainda em localidades que articulam estruturas participativas (como conselhos e outros fóruns), o conflito pode ser responsável por rupturas com a ordem estabelecida (e com espaços talvez dominados pela cooptação dos grupos organizados), se apresentado como uma força transformadora.

4.2. Dinâmicas de composição dos canais de informação e dos mecanismos de *accountability* pública do PRODETUR

Os documentos que orientam sobre a estrutura, dinâmicas e condicionalidades do PRODETUR NE II (quando houve a explicitação de mecanismos de *accountability* e os canais de informação) mencionam alguns espaços cujos objetivos são o diálogo com a sociedade (iniciativa privada e grupos organizados) e o acesso à informação sobre os projetos de desenvolvimento do turismo. Dentre as instâncias participativas do PRODETUR, cito o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS, os conselhos dos polos turísticos, o portal na internet e Centros de Informação Pública mantidos pelo BNB, alguns seminários e as audiências ou consultas públicas. No quadro abaixo, são relacionadas às diretrizes para a composição desses espaços, de modo que o planejamento de sua estrutura possa servir de referência no que se refere às informações prestadas durante as entrevistas.

Quadro 5: Regulamento e orientações para o funcionamento das instâncias participativas do PRODETUR NE II

	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável - PDITS	Conselhos dos Polos Turísticos	Portal na internet e Centros de Informação Pública	Seminários	Audiências e/ou Consultas Públicas
Definição	O PDITS é um instrumento técnico de planejamento, gestão e execução de decisões sobre os investimentos em longo prazo nos polos turísticos, de forma integrada entre os órgãos públicos atuantes no turismo. Ele também orienta o setor privado, permitindo o controle, acompanhamento e revisão periódica do plano.	O Conselho de Turismo é um espaço voltado para o planejamento e deliberação de ações para o desenvolvimento do turismo nos polos, principalmente os projetos do PRODETUR NE II. Ele é um mecanismo transparente que deve permitir a participação da sociedade civil.	Centros de Informação Pública e portais para o acesso à informação são estabelecidos pelo BNB e pela UEE.	O PRODETUR prevê seminários nacionais, regionais e estaduais para garantir a transparência e participação no programa.	As consultas públicas devem ocorrer no momento de elaboração, execução e monitoramento do PDITS.
Enfoque e principais diretrizes	O PDITS define e prioriza investimentos para consolidar o turismo em áreas que receberam ações do PRODETUR NE I, considerando ações a serem completadas (não finalizadas) e complementadas (e prioritárias por causa dos impactos da primeira fase do programa). Os novos polos também devem apresentar o PDITS, justificando sua existência a partir de estudos da demanda turística (financiados pelo Ministério do Turismo).	Os conselhos atuam como espaço de discussão, consenso e deliberação sobre as prioridades do PRODETUR NE II; garantir escolha de conselheiros e processos de decisão transparentes; acompanhar as ações do programa; divulgar informações sobre o PRODETUR para os conselhos municipais de turismo e de meio ambiente; avaliar continuamente os ajustes necessários no programa.	O portal do BNB deve resumir e divulgar as boas práticas do programa.		
Condicionalidades	O desembolso do primeiro subempréstimo depende da aprovação do PDITS do polo turístico.				O Regulamento Operacional demanda consultas públicas para os projetos de infraestrutura, independente da exigência ou não pela autoridade ambiental estatal. Além disso, o PIDTS deve ser analisado com a sociedade civil em todos os municípios que constituem

					o polo, de modo que os projetos de investimento serão apreciados pela população afetada no momento de sua elaboração.
Funcionamento e responsabilidades	<p>A preparação do PDITS é de responsabilidade da UEE. Uma empresa especializada deverá ser contratada para auxiliar na realização das análises técnicas, socioeconômicas e ambientais para elaboração do PDITS. A preparação do PDITS deve contar com consultas públicas às comunidades afetadas e organizações interessadas dos municípios do polo, além do conselho turístico (de forma a garantir a transparência e considerar as demandas locais). O capítulo 7 da versão final do PDITS deverá relatar os processos de priorização das ações e investimentos, recomendações e validação do PDITS pelos municípios e suas comunidades.</p> <p>Os conselhos dos polos devem analisar, recomendar modificações, validar e contribuir para a revisão e atualização do PDITS. O plano deve, então, ser aprovado pelo BNB e depois enviado ao BID para ver se não há objeções.</p>	<p>Os conselhos tem as atribuições de melhorar a participação dos órgãos que trabalham com o planejamento e gestão do turismo; identificar os fatores que restringem a consolidação do turismo na região e buscar soluções por meio da mobilização; contribuir para integrar o estado no Nordeste como destino turístico; colaborar para a participação da sociedade civil no monitoramento do programa; sugerir medidas para minimizar impactos negativos; garantir a transparência pelo amplo acesso a informações e canais de comunicação e negociação entre sociedade civil e órgãos coordenadores e executores do PRODETUR; receber e encaminhar solicitações de esclarecimento e denúncias; acompanhar e validar o PDITS; divulgar informações sobre os resultados do programa; elaborar e aprovar o regimento interno; criar grupos temáticos quando se fizer necessário; decidir sobre casos omissos.</p>	<p>No portal serão publicados os resultados dos projetos na medida em que o programa se desenvolva. A plataforma também permite a retroalimentação de informações e sugestões dos interessados, além de outras formas de interação.</p>	<p>O BNB deve organizar semestralmente Seminários Regionais de Integração e Acompanhamento do programa, contando com a participação de conselheiros, da UEE e do Ministério do Esporte e Turismo. O objetivo é harmonizar procedimentos, planejar e resolver problemas do programa, e permitir o intercâmbio de experiências entre as UEEs.</p> <p>As UEEs devem organizar seminários similares na esfera estatal trimestralmente com a presença de parceiros executores e conselheiros.</p> <p>Ainda, as UEEs devem organizar anualmente Seminários Estaduais de Sensibilização e Avaliação do programa com participação de grupos da sociedade civil para estimular a transparência e participação. Os seminários divulgarão atividades e resultados (positivos e negativos) e coletarão sugestões para aprimorar a execução.</p>	<p>No momento de elaboração do PDITS, é de responsabilidade da UEE a consulta aos municípios, conselhos e população afetada.</p> <p>No momento da execução e acompanhamento das ações do PDITS, os conselhos devem facilitar a consulta adequada às entidades afetadas e interessadas..</p>

Conteúdo	Os PDITS são formados por um diagnóstico econômico, social e ambiental do polo (no que se refere aos efeitos do programa); uma avaliação crítica da prestação dos serviços públicos (infra-estrutura) e da capacidade gerencial dos governos estaduais e municipais; estimativas dos impactos reais no turismo; estratégias e um plano de ação com as prioridades para o investimento e indicadores periódicos para referência.		O portal divulga indicadores, custos e benefícios dos projetos para a população local.		
Suporte para a instância participativa	O PDITS se baseará na análise de Matriz SWOT (sigla para Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças) com avaliação das oportunidades e riscos cruzados com os pontos fortes e fracos dos temas importantes para o turismo nos municípios dos polos. Devem ser incluídos na análise aspectos ambientais e socioculturais. A partir dos estudos de demanda, são montados os quadros prospectivos, indicando ações compensatórias dos impactos e preventivas para o uso dos recursos naturais e proteção de valores socioculturais de comunidades tradicionais.	Para se configurar como um canal transparente de diálogo com a sociedade civil, o BNB oferece ao conselho: Oficinas do Farol do Desenvolvimento em suas localidades (para coletar opiniões sobre potencialidades e gargalos no turismo); Agente de Desenvolvimento no Município; Agências do BNB; Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE); Sistema de Polos; Portal do BNB na internet.			Durante a preparação do programa, uma amostra de estados (BA, RN e SE) realizou consultas públicas e reuniões com autoridades e a sociedade civil para elaborar seus PDITS preliminares. As preocupações que se destacaram nos encontros se referem ao aumento do investimento em saneamento, necessidade de capacitação, e solicitações de informação mais ampla sobre os projetos.
Composição		Os conselhos são formados pelo setor público federal, estadual e municipal (9 membros), setor privado (9 membros) e terceiro setor (9 membros). Cada membro tem direito a um voto e deve indicar um suplente. Os conselheiros tem mandato de 2 anos. Os órgãos do conselho são: a Assembléia, a Coordenação, a Secretaria Executiva e os Grupos			

		Temáticos (quando forem necessários). A Coordenação será exercida pelo Estado nos 2 primeiros anos e depois haverá uma eleição direta entre os conselheiros. O BNB assume a Secretaria Executiva.			
Processo de convite para participar no espaço		Os conselheiros do Poder Público federal são indicados pelo BNB e o governo do Estado; os da esfera estadual são indicados pelo governo do Estado; e os da esfera municipal serão eleitos por votação direta entre os prefeitos convidados a participar pelo BNB e o governo do Estado da reunião prévia de instalação do conselho. Os conselheiros do Terceiro Setor serão eleitos por votação direta em reunião pública convocada pelo BNB e pelo governo do Estado. Participarão da reunião as organizações inscritas a partir do envio e análise de documentos da entidade depois de uma prévia e ampla divulgação desta possibilidade de participação nas comunidades locais. Os conselheiros da Iniciativa Privada serão eleitos por votação direta em reunião das entidades representativas do segmento, convidadas pelo BNB e pelo governo do Estado a partir de uma elaboração prévia de listagem das referidas entidades.			

Fonte: "Proposta de empréstimo do PRODETUR NE II" (BID, 2004), "Anexo A do Regulamento Operativo" (BID; BNB, s.d.) e "Anexo B do Regulamento Operativo" (BID; BNB, s.d.)

Ambas as propostas de empréstimo do PRODETUR Nacional Ceará e Pernambuco (BID, 2010a; 2010b) enfatizam a necessidade de atualização do PDITS, estabelecem o formato do conselho, orientam para a realização de consultas públicas com as populações afetadas, e mencionam a disponibilização de informação no portal da SETUR (porém não discorrem sobre a figura de um Centro de Informação Pública). Nenhuma das propostas cita o espaço de seminários como uma forma de estimular a participação pública. Mesmo na proposta e no regulamento operacional do PRODETUR NE II, não há um detalhamento sobre as dinâmicas e estruturas dos seminários. Nas entrevistas, tampouco os seminários foram lembrados como espaços para garantir o acesso à informação e a participação. Ressalto rapidamente que a orientação para a organização dos seminários está relacionada com a atuação do conselho de turismo do polo. Mas, em ambos os estados pesquisados, o conselho não permanece ativo, fato que pode explicar o desaparecimento dos seminários nas novas propostas de empréstimo.

No quadro seguinte, sistematizo, em duas colunas comparativas, as orientações da proposta de empréstimo do PRODETUR Nacional Ceará (2010) e do PRODETUR Nacional Pernambuco (2010) para as instâncias participativas e de acesso à informação. Cabe destacar que o Manual Operacional do Programa não está disponível no portal da SETUR de Pernambuco e o link do documento que aparece na proposta de empréstimo conduz a uma página do BID que necessita de senha para ser acessada. No caso do PRODETUR Nacional Ceará, o manual está publicado no portal da SETUR do estado (contudo, o documento não detalha orientações para o PDITS e para o conselho como ocorreu no regulamento da segunda etapa do programa no Nordeste). No caso do PRODETUR NE II, o Regulamento Operacional estava disponível no portal do BNB.

Quadro 6: *Orientações para o funcionamento das instâncias participativas do PRODETUR Nacional CE e PE*

	PRODETUR Nacional Ceará	PRODETUR Nacional Pernambuco
PDITS	<p>Definido como um instrumento técnico de gestão e para coordenar ações públicas e privadas, o PDITS serve para orientar o crescimento sustentável do turismo nos polos. O plano guia a implementação das políticas públicas do setor. Dentre outros, o PDITS identifica os condicionantes ambientais para o desenvolvimento sustentável do turismo. As diretrizes e estratégias do Plano Diretor Participativo dos municípios devem ser compatibilizadas com as do PDITS.</p> <p>A SETUR atualiza o PDITS de polos existentes e apresenta os planos para as novas áreas conjuntamente com o plano de ação ao Conselho Estadual de Turismo (CETUR). O CETUR valida o plano, que é encaminhado ao BID para sua não-objeção e posterior publicação na internet. No caso da contrapartida federal, é o Ministério do Turismo que deve aprovar o PDITS. Durante este processo, a gerenciadora contratada apoia a elaboração do PDITS.</p>	<p>O PRODETUR se baseia no PDITS porque o planejamento e a priorização dos investimentos podem minimizar os impactos negativos do desenvolvimento turístico. A atualização dos planos utiliza inventários e estudos de mercado (além da análise da demanda atual e potencial), de modo que os novos destinos devem ser justificados economicamente. Os projetos de infraestrutura dos polos do interior são também definidos no PDITS.</p> <p>Os planos são preparados pela UCP em consulta com as comunidades afetadas, interessados, governos locais e o setor privado do Turismo.</p> <p>Posteriormente, o PDITS (com a avaliação ambiental estratégica) deve ser submetido ao Conselho de Turismo do Polo e validado após discussão. O plano aprovado é enviado ao Banco para não-objeção.</p>
Conselho	<p>O Conselho de Turismo é um mecanismo transparente que permite a participação da sociedade local. Ele deve ser um espaço de discussão e consenso sobre estratégias e prioridades do PRODETUR. O CETUR deve validar e acompanhar o PDITS, além de divulgar os resultados do programa. Este conselho promove a consulta aos beneficiados ou impactados pelos projetos, permitindo contribuições dos diversos grupos de interesse na implementação do PDITS.</p> <p>Também o Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM), em parceria com a SETUR, deve acompanhar os projetos relacionados à gestão ambiental no PRODETUR. O componente de fortalecimento institucional do programa prevê a consolidação de órgãos consultivos do Turismo, como esses conselhos e foros.</p>	<p>A UCP é responsável por tornar viável o funcionamento dos conselhos de turismo dos polos. É ela que reúne as sugestões dos conselhos e toma as medidas necessárias. E os conselhos dos polos são incumbidos de aprovar os PDITS.</p>
Consulta Pública	<p>Os PDITS dos novos polos devem ser discutidos com a sociedade civil e os projetos de investimento deverão ser discutidos em consulta pública às populações afetadas, durante a implementação.</p> <p>No caso das obras de infraestrutura, exige-se a apresentação do relatório ambiental, que também é objeto de consulta pública, quando assim demandar a legislação brasileira.</p>	<p>Os PDITS são elaborados em consulta com as comunidades afetadas (além dos governos locais e o setor privado).</p> <p>Para obras de construção civil, o projeto também deve conter evidência de consulta pública com a comunidade local.</p>
Portal na internet	<p>Os portais do Ministério do Turismo e da UCP devem permitir a participação e o controle social, sendo interativos e coletando sugestões. Especificamente o portal do ministério publicará informação sobre boas-práticas do PRODETUR. Os portais dos municípios e do Estado, por sua vez, devem publicar as ações, os resultados, os indicadores, os custos e os benefícios do programa. A UCP deve divulgar o manual operativo do programa e os seus relatórios, uma vez aprovados pelo BID. Após a não-objeção do BID, os PDITS também serão publicados no portal da UCP.</p>	<p>A UCP deve divulgar em seu portal os PDITS e os relatórios aprovados pelo BID.</p>

Fontes: "Proposta de empréstimo do PRODETUR Nacional Ceará" (BID, 2010b), "Manual de Operações do PRODETUR Nacional Ceará" (BID, 2010) e "Proposta de empréstimo do PRODETUR Nacional Pernambuco" (BID, 2010a)

Os documentos acima sistematizados fornecem orientações gerais sobre as características e as funções que devem ser desempenhadas pelas instâncias participativas do PRODETUR. Porém, é a partir das entrevistas realizadas em campo que posso identificar as dinâmicas e os processos gerados na prática. Começo por estabelecer de que maneira os interessados pelas operações foram convidados ou se apresentaram para integrar os espaços. Ressalto que a forma de seleção dos representantes dos conselhos influencia nas opiniões, posturas e em um alinhamento maior ou menor entre o setor público e a sociedade civil dentro deste mecanismo.

No caso do Ceará, a seleção dos potenciais participantes do Conselho do Polo Costa do Sol partiu de indicações das secretarias de turismo municipais e também das listas de participantes dos encontros para elaboração dos Planos Diretores Participativos dos municípios. O fato das SETURs dos municípios sugerirem nomes conduz à escolha de grupos organizados e agentes privados que já possuem algum relacionamento com o Poder Público local e diminui a probabilidade de convite a grupos mais críticos.

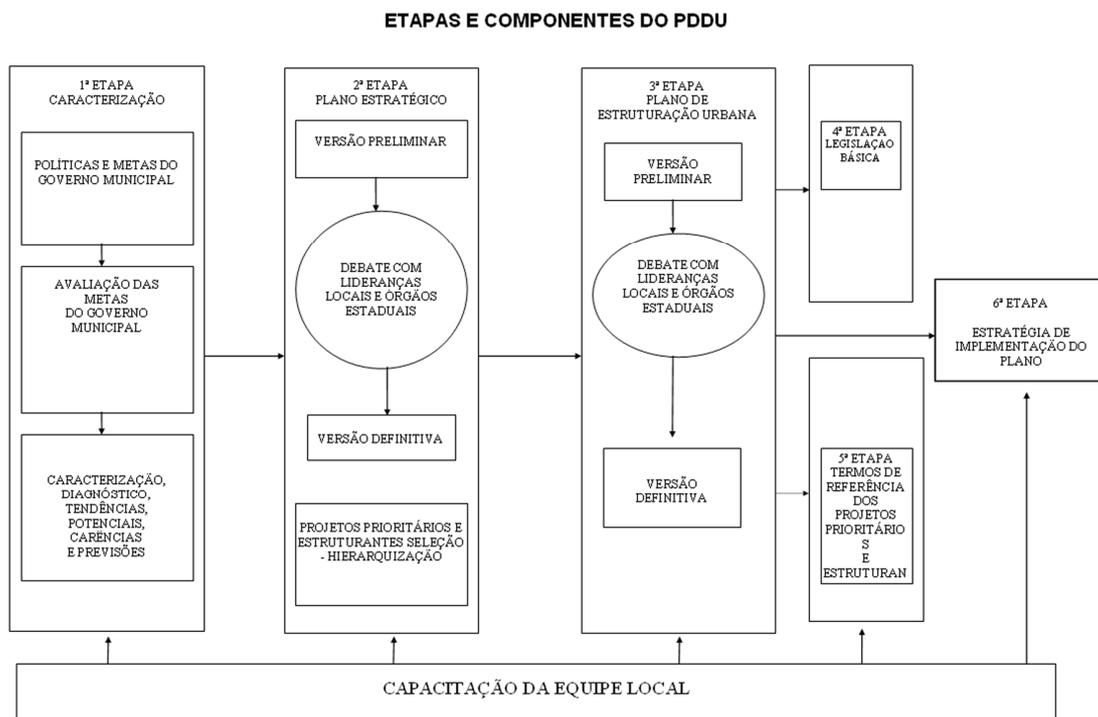
Além disso, em alguns municípios, como será descrito adiante, a divulgação de audiências públicas pode ser restrita ao quadro de avisos da prefeitura (como é o caso de Paracuru – CE) e exigem mais dispêndio de esforço da população local para obter a informação sobre as reuniões programadas. Ainda sobre os custos e recursos necessários para a população comparecer às audiências públicas, lembro a complexidade de elaboração do Plano Diretor. Segundo o Termo de Referência do Edital de Licitação para contratação de consultoria visando à execução de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano para os municípios de Paracuru, Paraipaba e Trairi - CE, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, que parte do Componente de Desenvolvimento Institucional do PRODETUR, é:

“um instrumento de planejamento que indicará a diretriz maior do modelo de desenvolvimento turístico desejado para os municípios, bem como as estratégias cujos objetivos deverão ser concretizados em ação por intermédio de projetos e medidas, com resultados a alcançar no curto, médio e longo prazos.” (SETUR-CE, 2000a: 29)

O edital também normatiza as diversas etapas da produção do plano, abrangendo as fases de caracterização, plano estratégico, plano de estruturação urbana, legislação básica, termo de referência dos projetos prioritários e estruturantes, e estratégia de implementação do plano. A participação da população ocorre na segunda e

terceira etapa. Na segunda, do plano estratégico, há o debate com lideranças locais e órgãos estaduais para hierarquizar e priorizar os projetos. Enquanto, na terceira etapa, do plano de estruturação urbana, há o debate da versão preliminar do plano, que será, então, consolidado (veja a Ilustração abaixo).

Ilustração 25: *Etapas e componentes do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*



Fontes: "Licitação para contratação de consultoria visando a execução de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano para os municípios de Paracuru, Paraipaba e Trairi, integrantes do PRODETUR/CE" (SETUR-CE, 2000a).

Considero, assim, o Plano Diretor uma etapa importante de planejamento do PRODETUR, antecedendo o PDITS e permitindo a construção de um diagnóstico e lista de demandas dos municípios integrantes do polo. Contudo, considerando a complexidade do plano a partir das informações obtidas de 2000 (momento de transição entre o PRODETUR NE I e o II), a participação de cidadãos requer custos e recursos, no sentido de exigir tempo e esforço para buscar informações sobre as reuniões do Plano Diretor e a disponibilidade de estar presente e participando.

Lembrando das ressalvas à participação ampla no que tange à seleção de potenciais conselheiros a partir da lista de participantes da elaboração dos Planos Diretores municipais e de indicações das Secretarias de Turismo dos municípios, destaco trecho de entrevista com um Gestor Público Estadual. Além das listas de

convidados, houve reuniões exclusivas para cada um dos três setores do Conselho Polo Costa do Sol (setor público, privado e o chamado terceiro setor pelo BID) para a eleição dos representantes entre os presentes no encontro. De acordo com o Regulamento Operacional do PRODETUR NE II (BID; BNB, s.d.), os representantes do setor público federal e estadual seriam indicados e os do setor público municipal, setor privado e terceiro setor participariam de um momento de eleição entre os potenciais conselheiros. Segundo **gestor público estadual**:

“O conselho do polo aqui no Ceará foi criado. Como foi que a gente fez a mobilização? A gente entrou em contato com todas as secretarias dos municípios, pedimos para que eles articulassem com os seus integrantes da cadeia produtiva. Além disso, a gente pegou as relações dos Planos Diretores Participativos, das pessoas que iam e assinavam: associações, representantes de classe. E a gente enviou convites também para essas pessoas, fizemos uma grande reunião, acho que tinha mais ou menos umas 200 pessoas. Nessa reunião, os integrantes fizeram uma eleição de quem iria representá-los. [...] Então todo mundo que estava relacionado ao turismo [nas listas dos Planos Diretores], a gente mandou o convite. Foi no Banco do Nordeste, essa reunião. [...] A gente fez uma reunião para o Poder Público, onde eles elegeram os representantes do Poder Público, e uma para o terceiro setor e setor privado. [...] Onde eles também se elegeram. Então nós tínhamos representantes.” (Gestor público estadual)

Integrantes de associações que contavam com representantes no conselho relatam a experiência a partir do convite realizado devido à indicação da prefeitura de seu município ou a representatividade da entidade. Segundo um, dentre os três **entrevistados de grupos organizados da sociedade civil**, não houve muita disputa na reunião setorial, pois era grande o consenso sobre que entidades deveriam ser representantes.

“Foram convocadas algumas associações representativas da sociedade em geral. [...] Eles se comunicaram com a prefeitura de Paracuru e pediram para que algumas associações se candidatassem a uma vaga. [...] E na verdade a gente se candidatou e ganhou.” (Entrevistado de associação local da sociedade civil)

“Conselho de Turismo da Costa do Sol Poente, [...] na qual eles começaram a convidar para participar entidades da sociedade civil, de vários municípios e nós, também. [...] Nós fomos convidados. O Fórum teve assento, só que a gente teve uma dificuldade de ter uma condução mais democrática do processo” (Entrevistado de grupo organizado da sociedade civil de projeção regional)

“Eu acho que o critério [para convite] foi entidades de referência na área, debatia de alguma forma o turismo, e o Terramar se colocava nesse campo dessas entidades que faziam certo monitoramento aos projetos do BID no Ceará, nós somos filiados à Rede Brasil de Monitoramento às Instituições Financeiras Multilaterais, principalmente pra foco do Banco Mundial e do BID. [O convite foi feito] pelo Banco do Nordeste. [...] Na época, na verdade, não houve muita disputa, era quase que consenso algumas entidades, não houve disputa.” (Entrevistado de grupo organizado da sociedade civil de projeção regional)

Dentre as três atas do Conselho Ceará Costa do Sol, disponíveis no portal do BID e a quarta ata coletada na Secretaria de Turismo do Ceará, não há o relato sobre as reuniões setoriais e as eleições dos conselheiros do setor privado e do terceiro setor. As atas que foram reunidas se referem à reunião de posse dos conselheiros de 03/03/2004 (CONSELHO COSTA DO SOL-CE, 2004), a segunda reunião extraordinária para aprovação do PDITS de 30/03/2004 (CONSELHO COSTA DO SOL-CE, 2004), a terceira reunião ordinária de 18/12/2006 (CONSELHO COSTA DO SOL-CE, 2006) e a terceira reunião extraordinária de 12/06/2008 (CONSELHO COSTA DO SOL-CE, 2008a). Apesar de não ser possível acessar detalhes da dinâmica da eleição dos conselheiros no Ceará (pela ausência de uma ata disponível sobre o evento), foi coletado um texto de divulgação da possibilidade de representação de grupos organizados da sociedade civil no referido conselho:

O Banco do Nordeste e o Governo do Estado do Ceará, através da Secretaria de Turismo do Estado, estão comunicando às organizações não governamentais e associações comunitárias, que estão iniciando o processo seletivo para eleição dos 07 (sete) membros do terceiro setor que passarão a ter assento no Conselho de Turismo do Polo Ceará Costa do Sol, fórum reconhecido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco do Nordeste (BNB) para o planejamento, a deliberação e a viabilização de ações que concorram para o desenvolvimento do PRODETUR.

As entidades devem dirigir-se a Secretaria do Turismo do Estado – SETUR - Coordenação Geral do PRODETUR [...]. A documentação deverá ser entregue até o dia 25 de novembro de 2003, terça-feira.

Após análise da documentação, o Banco do Nordeste e o Governo do Estado convidarão as entidades que atenderam aos critérios seletivos para uma reunião pública, na qual serão eleitos, por votação direta, os 07 (sete) representantes das ONG'S/Associações Comunitárias. (SETUR-CE, 2003b).

A questão da paridade no conselho e a distribuição dos assentos entre os diferentes setores serão discutidas em seguida. No momento, voltamos para o processo de seleção dos conselheiros em Pernambuco para o Polo Costa dos Arrecifes, que seguiu metodologia semelhante ao do Ceará e às orientações do Regulamento Operacional do PRODETUR-NE I (BID; BNB, s.d.). Um **funcionário do BNB**, que me concedeu entrevista explica abaixo como foi o processo de escolha dos conselheiros:

“Aqui, no estado de Pernambuco, eu acompanhei [o processo de criação do conselho do polo] pelo Banco, porque o Banco do Nordeste, ele faria parte desse conselho, como agente financeiro. E eu participei de algumas reuniões de design, de ver quem participaria [...]. A gente fez essa reunião no próprio Banco, a gente convocou umas 4 universidades, [...] preferiu gente que tivesse curso ligado à área de turismo. [...] Cada uma teve a chance de falar, de achar porque é que deveria ser ela e na votação ficaram [...] três. O Banco do Nordeste nessas ocasiões, ele não votava, [...] até por uma questão de [...] manter a boa paz com todo mundo. Aí teve também a questão dos representantes dos municípios. Também essa reunião foi no próprio Banco e essa aí eu achei interessante, porque, [...] entre os próprios representantes de cada município, [...] eles mesmos entenderam que deveriam de disputar apenas sete, que Recife e Olinda participassem independentemente de qualquer coisa. Achei isso muito bom, afinal de contas, é o portão de entrada do estado. Recife é a principal cidade, você tem que entrar por Recife, e Olinda é patrimônio mundial, então não tem nem o que conversar sobre isso. Mas eles mesmos chegaram nessa conclusão.” (Funcionário do BNB)

Um **gestor público estadual de Pernambuco** complementa a descrição acima, indicando que os convites também aproveitaram nomes de grupos organizados da sociedade civil e também de associações privadas que já haviam participado anteriormente em outras instâncias participativas, como o Conselho de Turismo do Estado – CONTUR. Como explica o gestor abaixo, após a posse do Conselho, foi aprovado o regimento interno, criadas câmaras temáticas para a discussão dos componentes do programa e validado o PDITS do estado.

“Convocação. Nós fizemos convocação. Por exemplo, para ABIH [Associação Brasileira da Indústria de Hotéis], para ABAV [Associação Brasileira de Agências de Viagem], que concentra os hoteleiros.. Para as universidades mandamos chamar todas para participar, onde havia hotelaria. Todos os prefeitos dos municípios envolvidos. Reuniões setoriais. Depois uma plenária onde foram eleitos representantes dos municípios, tais, tais, tais. Representante

do setor privado, tais, tais, tais. Da universidade dependendo do número de vagas. E do estado, foi entre nós, foi decidido que seria a SETUR, Secretaria de Educação, as secretarias mais envolvidas com o processo. Cada uma tinha um representante e um suplente dentro do conselho. A presidência do conselho a princípio [...] era o Banco do Nordeste, Banco dividido entre Banco do Nordeste e o gestor da UEE, que na época era o Luiz Castanha e eu na época suplente do Luiz Castanha. [...] A gente tirou [os nomes a serem convidados] do conselho do CONTUR. Quais os que calcavam mais no programa. É tanto que não, ninguém se sentiu, nunca houve nenhum problema em que as associações e universidades se sentissem alijadas do processo de escolha, não. Houve alguns problemas entre os municípios, mas são problemas políticos. Nós admitimos que aqui temos o Litoral Norte, o Litoral Sul, então era meio a meio as vagas para o litoral e temos a Região Metropolitana também. Então isso aí deu um pouquinho de trabalho, a gente equalizar o representante. Mas tudo foi discutido entre eles. No fim o acordo saiu deles. [...] E havia assim muita insatisfação de municípios que não entendiam porque tinham ficado de fora, esta coisa que sempre acontece, mas... Sempre era a história de mudar o governo, da mudança de governo. [...] Então este conselho se reunia, ele foi inclusive, ele foi deliberativo na hora de aprovar os PDITS do PRODETUR II. [...] Formado conselho. Criado o estatuto, tudo isso sempre discutido em plenária com todos participantes. Aprovado o estatuto pela primeira reunião. E a partir daí a gente começou a reunir, criamos uma coisa chamada, [...] as comissões [...] técnicas.” (Gestor público estadual)

Para o estado de Pernambuco, existem atas das reuniões setoriais do Conselho Polo Costa dos Arrecifes cujo objetivo era a eleição dos representantes. Essas atas se referem a um momento de renovação do conselho, que já havia funcionado anteriormente e aprovado o PDITS. Como Pernambuco estava aguardando uma resposta da União para assinar o subempréstimo, se fazia necessário retomar as atividades do conselho. Na reunião do setor público municipal (CONSELHO COSTA DOS ARRECIFES-PE, 2005b), sugeriram a eleição de representantes de 3 municípios do Litoral Norte, 3 do Litoral Sul, um de Olinda e outro de Recife. Os seis municípios do Litoral Norte e Sul foram definidos em votação secreta entre os presentes, sendo definidos como Paulista, Itapissuma, Igarassu, São José da Coroa Grande, Sirinhaém e Tamandaré. Por outro lado, o setor privado decidiu que a Associação Brasileira de Bares e Restaurantes – ABRASEL e o Sindicato dos Guias de Turismo – SINGTUR permanecessem no conselho (ainda que estivesse ausente na reunião em questão). Além das duas entidades, foram escolhidas a ABIH, o SEBRAE, o SENAC, a Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo – ABRAJET, a Associação de Hoteleiros da Ilha de

Itamaracá – AHITA, a ABAV e o Sindicato das Empresas de Turismo – SINDETUR. (CONSELHO COSTA DOS ARRECIFES-PE, 2005a). Para o terceiro setor, as associações se dividiram em universidades e ONGs para que cada categoria indicasse seus representantes. No caso das instituições de ensino superior, houve a realização de uma votação. O resultado final foi a Associação dos Secretários Municipais de Turismo - ASTUR, a Associação dos Hotéis, Pousadas, Restaurantes e Similares de Tamandaré – AHPREST, o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Tamandaré – COMDEMA, o Centro Brasileiro de Reciclagem e Capacitação Profissional – CERCAP, o *Recife Convention Bureau*, o Instituto Pró-Cidadania, a Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, a Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP e a Faculdade Integrada de Recife – FIR (CONSELHO COSTA DOS ARRECIFES-PE, 2005c). Ressalto que as três atas são muito similares, com o acréscimo de uma ou outra frase nova nos documentos e sem grande descrição do processo seletivo, destacando principalmente a lista dos novos representantes de cada setor.

Ainda que a prática fosse o convite de entidades para as reuniões preparatórias que elegeriam os representantes de cada setor para o conselho, em Pernambuco, aconteceu do grupo organizado da sociedade civil se informar sobre a formação da instância participativa (pela imprensa ou por outras articulações) e fornecer os documentos para entrar na disputa pela representação. Foi o caso do Instituto Pró-Cidadania, conforme relato de entrevistado de **grupo organizado da sociedade civil**:

“Na verdade não foi um convite. [...] Eu tomei conhecimento de que estaria para ser estruturado esse conselho e o Pró-Cidadania, como é uma entidade com muita capilaridade, com uma diversidade grande de ações, com atividades que extrapolam o estado de Pernambuco [...]. Então, demonstramos interesse e começamos a fazer contatos com relação à instalação do Conselho do PRODETUR. Então, por isso que eu digo, não foi propriamente convite, foi por nós estarmos informados, pesquisando em internet, lendo jornais, tudo, nós tomamos conhecimento de que estava havendo essa mobilização. Então, interagimos, no caso, com a estrutura do governo dessa área. E confirmaram o lançamento, nós fomos pra lá e fomos escolhidos como uma das entidades a integrar o conselho.” (Entrevistado de grupo organizado da sociedade civil de projeção regional)

Considerando esta abertura para entidades que não foram diretamente convidadas disputarem pela representação no Conselho em Pernambuco e também

verificando maior organização da informação pública disponível em atas das reuniões do Conselho do Polo Costa dos Arrecifes no portal do BNB, começo a delinear uma diferença entre as práticas no estado do Ceará e em Pernambuco. No transcorrer da dissertação essas características serão cada vez mais explicitadas, mas por enquanto aponto para uma postura mais resistente ao conselho e à transparência no Ceará, se comparado com Pernambuco, cuja UEE considerava a obrigação contratual de instituir instâncias participativas e, então, as realizava sob uma perspectiva técnica e de eficiência. Abaixo uma reflexão de um **funcionário do BNB** sobre estas características do Ceará e de Pernambuco na formação dos conselhos e nas escolhas dos representantes, considerando que em ambos os estados as instâncias de participação eram formadas um pouco no intuito de garantir a liberação dos recursos:

“No Ceará, [...] tinham algumas organizações ali, [...] mas não tinha muito espaço para elas. Não eram muito incorporadas. Era sempre uma coisa de disputa de espaço. [...] Então, assim, acho que em Pernambuco foi a decisão pragmática ‘tinha que fazer, vamos fazer’ e aí fazia com todos, por todas as pontas. [...] Isso era parte inclusive do contrato. Dizia inclusive como é que você tinha que convocar, quais as representações, o percentual de cada segmento. [...] Mas, assim, no fundo, no fundo, as organizações sociais que, no final das contas, é um pouco quem você espera que participe, porque o setor público, ele entra [...] naquela de ‘A gente não vai ficar se confrontando no meio da multidão’. Então, o setor público entra meio que junto ali. O BID e o Banco do Nordeste [...] eram o órgão financiador, estava numa coisa meio de auditar para ver se estava dando certo, assim. Tinha uma atitude mais, eu diria, aquela coisa de ver como é que a coisa funcionava e [...] acho que essas coisas dos conselhos em geral é ampliar a participação social, de fato, que a gente não tem muita tradição. E esses convites eram mandados para organizações que, via de regra, eu imagino, tinham mais afinidade ou aproximação. [...] Aí eu sempre tive um pouco essa impressão, que nos conselhos dos dois estados tinham esse quê de cumprir o que é devido, pra ver se esse dinheiro sai mais rápido” (Funcionário do BNB)

A visão descrita pelo funcionário do BNB, de que as instâncias participativas eram implementadas no sentido de garantir a liberação dos recursos, é corroborada por leitura de ata da reunião de validação do PDITS no Conselho do Polo Ceará Costa do SOL. Um **representante da sociedade civil, membro da Universidade** de Fortaleza, defende que o plano fosse validado no encontro em questão para não atrasar a liberação

de recursos e que os conselheiros tivessem a oportunidade de ler o PDITS como um todo em um momento posterior para acompanhar a implementação das ações:

[A conselheira] considerou válida a necessidade de os conselheiros conhecerem o PDITS, mas por outro lado e como foi dito, o trabalho foi feito a várias mãos e não era uma determinação da Secretaria para aceitação dos conselheiros. Além do mais o Banco do Nordeste pode não eleger todas as ações que estão sendo escolhidas/votadas e aquelas que forem escolhidas também serão objeto de reuniões, acompanhamento, monitoramento, aprovação e interrupção daquele Conselho. Destacou que sua maior preocupação é que, apesar de o Banco do Nordeste estar no Ceará ele não pertence ao Estado e, a partir do momento em que haja atraso no encaminhamento do Plano e os outros Estados estiverem à frente, o Ceará poderia atrasar na obtenção dos recursos. Em seguida destacou a necessidade de os conselheiros aprofundarem os seus conhecimentos sobre o PDITS [...]. No entanto, interromper aquela proposta de análise/aprovação do Plano que seria submetida à análise do Banco do Nordeste, poderia retardar ainda mais a destinação de recursos para o estado. (CONSELHO COSTA DO SOL-CE, 2004:13-14)

Conforme relato em seção específica sobre o PDITS, a aprovação do plano pelo Conselho Costa dos Arrecifes em Pernambuco contou com mais contribuições dos representantes na reunião de validação. Entretanto, a preocupação com a aprovação do plano para continuidade das ações também foi expressa, dessa vez por funcionário do BNB. No início da reunião, o funcionário em questão *“reforçou a importância de que aquela reunião não fosse apenas um evento burocrático, mas sim uma reunião de trabalho de fato, pedindo que todos se sentissem à vontade para fazer comentários e sugestões”* (COSTA DOS ARRECIFES-PE, 2003:2). Em contraposição, mais ao término do encontro, o funcionário destaca o cronograma para liberação dos recursos:

[O funcionário do BNB] Finalizou lembrando que as liberações seguem o fluxo de apresentação do Plano, o que significa que se o Conselho não aprovar o PDITS naquela ocasião, Pernambuco estará defasado em relação aos estados que já concluíram os seus Planos. (COSTA DOS ARRECIFES-PE, 2003:13)

Dentre as normas do regulamento (BID; BNB, s.d.), que orientavam o funcionamento dos conselhos (e mencionadas anteriormente por **entrevistado do BNB**), estava a quantidade de representantes por setor. Na adaptação do regulamento geral do PRODETUR NE II para o estado do Ceará, há o acréscimo de um conselheiro para o setor público federal. Dessa maneira, o Conselho Ceará Polo Costa do Sol

deveria ser composto por 4 representantes do setor público federal, 7 do setor público estadual, 8 do setor público municipal, 9 do terceiro setor e 9 do setor privado. Na assinatura do regulamento, estas proporções entre os representantes são mantidas (CONSELHO COSTA DO SOL-CE, 2003). Entretanto, no Regimento Interno (CONSELHO COSTA DO SOL-CE, 2004), o número de assinatura dos representantes ultrapassa esta proporção e também o número máximo de 37 conselheiros indicado pelo regulamento. As assinaturas do regimento contam por 4 representantes do setor público federal, 9 do setor público estadual, 8 do setor público municipal, 10 do terceiro setor e 10 do setor privado. Tampouco é possível contar o número exato de conselheiros de cada setor pela ata de posse (CONSELHO POLO COSTA DO SOL-CE, 2004), uma vez que estavam presentes 81 pessoas (este número pode ser justificado por convidados sem direito a voto, conforme previsto no regulamento). Mas, no regimento assinam 40 pessoas, número que ultrapassa o máximo de 37 pessoas sugeridas pelo regulamento. No portal do Banco do Nordeste (BNB, s.d.-c), a listagem dos representantes também corresponde ao número ampliado e, verificando documentos recentes da Secretaria de Turismo do Ceará, concluo que houve uma alteração do regulamento anteriormente aprovado pelo conselho, porém sem um registro da modificação nas atas disponíveis.

As dificuldades de verificar o desenrolar do processo e as mudanças ocorridas — inclusive com o monitoramento das aprovações de documentos e do respeito às regras estabelecidas para o funcionamento das instâncias participativas — é um desafio para cidadãos, grupos organizados da sociedade civil e entidades do setor privado no que se refere ao acompanhamento do PRODETUR e, principalmente na possibilidade de observar a lisura e rigor dos mecanismos que devem garantir a transparência das operações. Destaco que alguns dos documentos do Ceará⁷², que permitem inferir que houve a modificação no regulamento não estão disponíveis aos solicitantes comuns, que acessem o portal do BNB ou da SETUR. Eles foram obtidos após solicitação ao Secretário de Turismo, quando me foram entregues para seleção diversos arquivos em papel e eletrônicos do PRODETUR NE I e II. Ou seja, devido ao meu perfil de pesquisadora e estudante de mestrado da UnB, pude acessar o material em questão.

⁷² Como o documento “Regulamento Ajustado” (SETUR-CE, 2007b), que se encontra na pasta eletrônica de 2007 dos arquivos de *backup* da SETUR do Ceará. No corpo do seu texto, os números de representantes de cada setor aparecem ampliados. Porém, não houve alteração na data final do documento, permanecendo 2004.

No caso de Pernambuco, não possui cópia de seu regimento. Porém, o regulamento obtido específico do Conselho de Turismo do Polo Costa dos Arrecifes (CONSELHO COSTA DOS ARRECIFES-PE, 2002), obtido no BNB revela que foram mantidas as orientações de quantidade de representantes do regulamento operacional geral do PRODETUR NE II (BID; BNB, s.d.). Abaixo, a partir de informações do BNB, sistematizo os conselheiros do Polo Costa do Sol e do Polo Costa dos Arrecifes.

Quadro 7: *Composição dos conselhos dos polos turísticos do Ceará e de Pernambuco segundo representações por setor*

Conselho Ceará Polo Costa do Sol	Conselho Polo Costa dos Arrecifes - PE
Poder Público Federal (4 membros) Banco do Nordeste do Brasil - BNB Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN Gerência Regional do Patrimônio da União - CE	Poder Público federal (3 membros) Banco do Nordeste do Brasil - BNB Caixa Econômica Federal - CEF Instituto Brasileiro do Meio Ambiente -IBAMA
Poder Público Estadual (8 membros) Secretaria de Turismo Secretaria da Ouvidoria-Geral e do Meio Ambiente Secretaria de Infraestrutura Secretaria do Planejamento e Coordenação Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional Secretaria de Cultura Secretaria de Desenvolvimento Econômico Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo	Poder Público Estadual (7 membros) Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes Secretaria de Planejamento Secretaria da Fazenda Secretaria de Educação e Cultura Unidade Executora Estadual do PRODETUR Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente Secretaria de Infraestrutura
Poder Público Municipal (8 membros) Prefeitura de Fortaleza Prefeitura de Caucaia Prefeitura de São Gonçalo do Amarante Prefeitura de Paraipaba Prefeitura de Trairi Prefeitura de Jijoca de Jericoacoara Prefeitura de Camocim Prefeitura de Aquiraz	Poder Público Municipal (8 membros) Prefeitura de Igarassu Prefeitura de Itapissuma Prefeitura de Olinda Prefeitura do Paulista Prefeitura de Recife Prefeitura de São José da Coroa Grande Prefeitura de Sirinhaém Prefeitura de Tamandaré
Setor Privado (10 membros) Associação Brasileira das Agências de Viagens – ABAV-CE Associação Brasileira de Empresas de Eventos – ABEOC-CE Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH-CE Associação dos Meios de Hospedagem e Turismo – AMHT <i>Fortaleza Convention & Visitors Bureau</i> Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE-CE Federação das Indústrias do Estado do Ceará – FIEC Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC-CE	Setor Privado (9 membros) Associação Brasileira das Agências de Viagens – ABAV Associação Brasileira dos Jornalistas e Escritores de Turismo – ABRAJET Associação dos Hoteleiros da Ilha de Itamaracá – AHITA Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE – PE Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC Sindicato das Empresas de Turismo do Estado de Pernambuco – SINDETUR – PE Sindicato dos Guias de Turismo de Pernambuco – SINGTUR – PE Associação Brasileira de Bares, Restaurantes e

Serviço Social do Comércio – SESC Federação do Comércio do Estado do Ceará – FECOMÉRCIO	Entretenimento – ABRASEL Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH – PE
Terceiro Setor (10 membros) Universidade Estadual do Ceará – UECE Universidade de Fortaleza – UNIFOR Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará – CEFET-CE Fundação Piratas Marinheiros Associação dos Moradores dos Bairros de Aquiraz Associação Comunitária de Lago da Jijoca Instituto Terramar Associação Dança, Arte e Ação Associação Cultural Juvenil de Jijoca de Jericoacoara Associação Comunitária de Jovens e Amigos de Lagoinha	Terceiro Setor (9 membros) Associação dos Hotéis, Pousadas, Restaurantes e Similares de Tamandaré – AHPREST Associação dos Secretários de Turismo – ASTUR Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – Tamandaré – COMDEMA Centro Brasileiro de Reciclagem e Capacitação Profissional – CERCAP Instituto Brasileiro Pró-Cidadania – Pró-Cidadania Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP Faculdades Integradas do Recife – FIR Universidade Federal de Pernambuco – UFPE <i>Recife Convention & Visitors Bureau</i>

Fonte: “PRODETUR / NE II - Polos de Turismo - Composição e Atas” (BNB, s.d.-c).

A distribuição de representantes entre os três setores no Conselho do Polo Ceará Costa do Sol equivale a 20 indivíduos do setor público (municipal, estadual e federal), 10 do setor privado e 10 do terceiro setor. Já no Conselho do Polo Costa dos Arrecifes – PE, a distribuição é de 18 conselheiros do setor público, 9 do setor privado e 9 do terceiro setor. A paridade, então, equivale à divisão entre Poder Público (20 representantes no Ceará e 18 em Pernambuco) e Sociedade Civil (20 representantes no Ceará e 18 em Pernambuco). Porém, apesar de algumas associações se intercambiarem entre a categoria de setor privado e terceiro setor (como por exemplo o *Convention & Visitors Bureau* de Fortaleza e Recife), há diferença de interesses entre ambos os grupos, de modo que o setor privado tradicionalmente valorize mais a eficiência e o desenvolvimento econômico, enquanto o terceiro setor (termo do BID empregado no quadro acima) se preocupe com questões ambientais e direitos humanos. Portanto, a paridade do conselho, explicada desta maneira, atribui maior possibilidade de influência para o Poder Público, inclusive se considero as reflexões anteriores sobre como as organizações do terceiro setor e do setor privado foram convidadas (permitindo a seleção de grupos mais alinhados com o governo).

A paridade nos conselhos, e também sob uma perspectiva geral da paridade em instâncias participativas não relacionadas ao PRODETUR, foi criticada por **entrevistados de grupos organizados da sociedade civil**. A crítica se explica pela

possibilidade de cooptação de certos grupos e também pelo alinhamento do governo com o setor privado:

“Eles [o governo] tinham uma maioria folgada [...]. Porque ele tinha o governo federal, o governo estadual e o governo municipal.[...] E o setor empresarial, né? [...] A gente só tinha a sociedade civil, mas nem todos da sociedade civil, inclusive, votavam numa posição, digamos assim, mais crítica. [...] Tinha lideranças comunitárias que eles convidaram. Não teve um processo democrático de escolha desses representantes. [...] Foi convidado, como nós fomos [...]. A gente até questionou isso... e no regimento a gente estava querendo que essa forma, nas próximas, a gente queria que fosse processo aberto, como a gente sempre faz. CONAMA [Conselho Nacional do Meio Ambiente], do COEMA [Conselho Estadual do Meio Ambiente], a gente quer sempre que a sociedade civil tenha condições de ela mesma escolher seus representantes.” (Grupo Organizado da Sociedade Civil do Ceará e de projeção regional)

“Nós tínhamos, entidades privadas. Tínhamos entidades da sociedade civil organizada. É, não só tinha o Instituto Pró-Cidadania, tinham outras entidades também. E tínhamos o poder público. O que a gente percebia, no rápido intervalo de um coffee break, então, era sempre as conversas: ‘Isso vai adiante ou não vai?’; ‘O governo é quem vai mandar nisso mesmo...’; ‘Nós somos atores coadjuvantes?’. Eu sempre me senti um ator coadjuvante, o que faz [...] uma ponta, entendeu? Aparece lá na pontinha, então, papel secundário. Teve muito essa impressão. Mas como eu sou do embate, eu não faltava uma reunião. Chegar na hora, cumprir, ver um esvaziamento e ficar na expectativa. Vamos ver: na instalação, muita gente, holofotes, fotos, televisão e tudo. Vamos ver agora no dia a dia, como é que essa coisa acontece. Até que... eu tenho a impressão de que o processo, ele se esvaiu ao longo do tempo. Ou então ficou resumido mesmo a uma deliberação de gabinete.” (Grupo Organizado Sociedade Civil de Pernambuco e de projeção regional)

“A gente não quer mais conselho paritário. [...] Hoje, por exemplo, eu sou Conselheiro das Cidades do Estado. [...] Aí, o que a gente quer? Nós estamos tentando reformular os estatutos, os regimentos internos, para os conselhos não serem paritários, porque paritário, quando dá empate, o governo compra um ou dois, compra uma associação ‘Ah, vocês tão precisando de um computador? A gente dá...’, ‘Está precisando... o Presidente não tem salário, não? A gente paga. Emprega ele na Prefeitura em tal cargo’ e é desse jeito que nunca dá em nada. Como a gente tem por norma, a gente não aceita esse tipo de barganha, então o que a gente faz? Tem que desbalancear. Não pode ser paritário. Então, o CPTA [o conselho do Centro de Proteção Turístico Ambiental] tem essa questão. O governo quer regulamentar agora o conselho, mas nós não queremos paridade. [...] Dois terços a sociedade civil.” (Entrevistado de associação local da Sociedade Civil no Ceará)

A possibilidade de influência dos diferentes atores devido a seu perfil depende, então, do processo de convite e seleção dos conselheiros. Além disso, a composição da instância participativa por uma porcentagem definida em regulamento dos três setores também influenciam a condução do conselho. No caso do PRODETUR Nordeste, nos estados do Ceará e Pernambuco, verifiquei uma correlação de forças que valorizou as definições, prioridades e interesses do poder público. Há que se ressaltar, no entanto, que os interesses não são necessariamente escusos, mas se referiam às demandas por executar as ações e cumprir os cronogramas e cláusulas contratuais da operação.

4.3. O interesse político, as metodologias participativas dos espaços de acesso à informação do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco e a prerrogativa do interesse público

Retomando as informações disponíveis no **Quadro 5: Regulamento e orientações para o funcionamento das instâncias participativas do PRODETUR NE II** e no **Quadro 6: Orientações para o funcionamento das instâncias participativas do PRODETUR Nacional CE e PE**, identifiquei que os documentos esboçam características, funções e estruturas mais gerais das instâncias participativas do PRODETUR. Isto é, as propostas de empréstimo e os regulamentos discorrem de maneira ampla sobre a definição, o enfoque e principais diretrizes, as condicionalidades, o funcionamento dos espaços (a partir das estruturas e responsabilidades dos envolvidos), o conteúdo, a composição e o processo de convite, e o suporte disponível. Porém, não há uma referência mais detalhada sobre as metodologias e as minúcias do funcionamento destes mecanismos, permitindo que cada estado estabeleça dinâmicas próprias. Essa autonomia pode ser interessante, pois permite que as metodologias sejam adaptadas à realidade local, porém também abre espaço para que os gestores públicos, de acordo com seu interesse político em aprovar ou não determinados projetos, não construam práticas que favoreçam a participação, no sentido do compartilhamento do poder.

Analisando o regimento do Conselho Ceará Costa do Sol (CONSELHO COSTA DO SOL-CE, 2004), identifiquei que o documento estabelece alguns momentos da programação e detalha um pouco alguns procedimentos como quorum, validação da

ata, pedidos de vistas, questões de ordem e votação. Os momentos definidos para a reunião do conselho são: verificação de quorum; aprovação da ata anterior e verificação da agenda de compromissos; verificação da pauta e propostas de pauta encaminhadas à mesa; discussão dos temas propostos; votação ou apuração das questões levantadas durante o debate; deliberações e elaboração da agenda de compromissos; e encerramento.

As especificações sobre o momento do debate, que é o mais profícuo para coletar contribuições e mesmo críticas, se referem a como os conselheiros podem solicitar um momento para sua intervenção (por escrito ou oral), à possibilidade de pedido de vistas e questão de ordem, e o encaminhamento para votação (tratada em um tópico a parte). Transcrevo a seguir as orientações para a discussão dentro do conselho:

“Art. 6º A dinâmica das reuniões deverá obedecer à seguinte sequência:

[...] IV – discussão dos temas propostos;

1. Os membros do Conselho poderão se pronunciar, apresentar propostas, sugestões ou consultas a qualquer tempo, através de formulação por escrito ao Coordenador. Durante as sessões, no período próprio, poderão solicitar inscrição para fundamentá-las verbalmente.

2. Qualquer membro do Conselho poderá pedir vistas ao processo durante a sua discussão, na Reunião do Conselho, cujo deferimento do pedido determinará o adiamento da apreciação da matéria para outro momento da reunião, ou para a reunião seguinte. O pedido de vistas deverá ser formulado ao Coordenador e será decidido pela maioria dos membros do Conselho presentes à sessão, da qual não se pode recorrer.

3. As questões de ordem, destinadas a preservar o bom andamento dos trabalhos, poderão ser suscitadas por qualquer membro do Conselho, mediante a indicação do dispositivo regimental em que se fundamentam, e serão decididas pelo Coordenador.

4. Esgotadas as discussões, as matérias serão colocadas em votação, pelo Coordenador.” (CONSELHO COSTA DO SOL-CE, 2004)

O exame do regimento revela que não existem definições sobre uma metodologia participativa, no sentido de estabelecer a maneira e procedimentos adotados para: identificar tensões e diferenças de opinião entre os conselheiros, equilibrar o tempo de fala e garantir que todas as diversas visões sejam apresentadas, estimular que os representantes que estejam calados participem e contribuam para o debate, garantir o diálogo (evitando que a discussão se limite à disputa de posições, sem

a devida abertura para transformações e o esforço de se chegar a um denominador comum) e fomentar a possibilidade de se buscar o consenso. Uma vez que não há descrição de uma metodologia participativa para guiar os trabalhos do conselho e a mediação é assumida pelo coordenador (posto atribuído à Secretaria de Turismo do Estado nos primeiros anos da instância participativa), a possibilidade de efetiva participação depende em grande parte da personalidade, disposição e vivência do coordenador em outros espaços participativos. No trecho de entrevista a seguir, um **cidadão** — que se sentiu **impactado** por um projeto parcialmente financiado pelo PRODETUR em Olinda-PE — expressa a percepção da ausência de uma metodologia participativa para a intervenção:

“A prática autoritária que permeou esse projeto, ela não vem nem de uma coisa, assim, de ser autoritária, ou por ser autoritária, mas, assim, é a falta de método deles, de como acessar uma intervenção urbana de grande porte, dentro de um lugar de sítio histórico. Eles precisariam realmente olhar mais os atores da história e respeitar mais o modus vivendi das pessoas e os direitos de cidadania.”
(Morador do Alto da Sé, Olinda)

Insisto que a ausência de metodologias participativas que estimulem as sugestões, críticas, comentários e solicitações de informação por parte de cidadãos e da sociedade civil está intimamente relacionado à vontade política dos gestores públicos em tornarem os processos de desenvolvimento permeáveis à gestão democrática, compartilhando o poder decisório com a sociedade civil. Cabe enfatizar que a participação e a *accountability* podem servir a diferentes projetos políticos, de modo que alguns gestores optam por mecanismos e metodologias que não primem pelo diálogo e influência da sociedade. Pelo contrário, partem de uma perspectiva técnica de que os espaços de *accountability* possam gerar a supervisão dos projetos já definidos (cujo modelo de desenvolvimento foi previamente escolhido), valorizando a eficiência das operações em detrimento da permeabilidade das demandas da sociedade civil.

Alguns outros documentos coletados oferecem pistas sobre como foram pensadas a organização de instâncias de acesso à informação e de participação do PRODETUR, como a programação do seminário “*Caminhos do Desenvolvimento pelo Turismo – PRODETUR NE II e os Municípios*” (BID; BNB; MTUR, 2005) e o “*Roteiro de Audiência Pública em Catuama, município de Goiana*” (SETUR-PE,

2007b) em Pernambuco, e também a programação do “*Convite para a solenidade de instalação do Conselho do Polo de Turismo Ceará Costa do Sol*” (SETUR-CE, 2003a). O seminário “*Caminhos do Desenvolvimento pelo Turismo*” ocorreu durante os dias 2 e 3 de junho e sua programação padrão pode ser traduzida em mesas com expositores, seguidas por momentos de debate ao final do turno (matutino ou vespertino). O evento que começava às 8h30 e finalizava às 17h30 em ambos os dias, contou com um total de 2h45 de debate.

Por sua vez, o “*Roteiro de Audiência Pública em Catuama-PE*” prevê como regras gerais uma Apresentação de 40 minutos, sem espaço para apartes. Compuseram a mesa da audiência o Gerente Geral do PRODETUR-PE, o Prefeito de Goiana, um Analista de Projetos do BNB, o Chefe da Unidade de Estudos e Projetos do Departamento de Estradas e Rodagem – DER/PE, o Secretário de Obras, um representante da Câmara Municipal e o Assessor do Governador da Casa Civil, informa a ata da audiência (SETUR-PE, 2007a).

Ilustração 26: *Fotografias de registro da audiência pública de Catuama, no município de Goiana - PE*



Fonte: Secretaria de Turismo de Pernambuco.

Ao final da apresentação da mesa da audiência pública, houve um intervalo de 15 minutos para inscrição de questões orais ou o preenchimento de formulários para perguntas por escrito. O tempo para as questões orais e também para as respostas foi de

3 minutos cada. As questões por escrito deveriam ser lidas e respondidas. O roteiro (SETUR-PE, 2007b), estabelece que:

“Somente será permitida a repetição do uso da palavra e novas perguntas para a solicitação de esclarecimento ou complementação da resposta dada após o esgotamento da lista.

As perguntas que não forem suficientemente esclarecidas no tempo regulamentar, serão respondidas posteriormente por escrito, aos interessados” (SETUR-PE, 2007b)

No término da audiência, o Gerente Geral do PRODETUR informou que poderia receber outras manifestações (no protocolo do programa) e conceder acesso ao projeto da Estrada de Catuama durante o período de dez dias contados a partir da audiência. Durante a audiência, os moradores da comunidade questionaram a falta d'água constante, as dificuldades de acesso à localidade durante o inverno devido ao barro, e também demandaram a limpeza das ruas, melhor iluminação e o controle dos animais soltos, além da presença permanente de um padre. É interessante notar que o foco da audiência era o projeto de pavimentação do trecho Ponta de Pedra/Catuama pelo PRODETUR NE II. No entanto, os questionamentos apresentados ao final do evento se referiam a questões mais amplas (luz, iluminação, limpeza, etc.) e até o tema que não é de atribuição do Poder Executivo ou do Estado (a demanda por um padre). Acredito que a amplitude dos temas levantados para debate pela população podem ser explicados por: a) a ausência de outros espaços participativos na comunidade e no município para indicar suas necessidades aos dirigentes; b) a dificuldade de compreensão do enfoque da audiência (apesar da explicação inicial sobre os objetivos desta instância) devido a uma tradição pouco participativa; c) uma perspectiva holística das ações do Poder Público que deve trabalhar em prol do interesse público, de modo que os cidadãos podem não entender ou tampouco se importar com as divisões em Poderes, esferas, secretarias, etc.

Tentando identificar um padrão (ainda que não seja normativo, uma vez que a quantidade de documentos acessados não permite uma generalização) na programação de instâncias participativas do PRODETUR, retorno ao “*Convite para a solenidade de instalação do Conselho do Polo de Turismo Ceará Costa do Sol*”. Enfatizo que não há um relatório ou ata do evento marcado para o dia 22 de maio de 2003 (que previa um momento de assinatura do regulamento do mecanismo pelos conselheiros), e a ata de posse do Conselho do Polo Costa do Sol, data de 3 de março de 2004, o que me leva a

concluir que o processo de implementação do conselho contou com mais de uma tentativa e foi um processo demorado. A programação presente no convite indica um evento das 8h às 12h, contando com exposições, mas sem espaço reservado para o debate. Tiveram espaço de fala o Gerente da Área de Políticas de Desenvolvimento do BNB, o Secretário de Turismo do Estado do Ceará, o Presidente do BNB, o Prefeito Municipal de Fortaleza e o Governador do Estado do Ceará.

A partir desses documentos (das atas das reuniões dos conselhos dos polos) e com base nas entrevistas, revela-se um formato dos encontros participativos (oficinas, seminários, audiências, conselhos, etc.), no qual há uma apresentação dos gestores públicos responsáveis pelos projetos do PRODETUR, seguida por um momento em que a fala é concedida ao público. A apresentação é prolongada e há menos tempo para as intervenções dos participantes, dificultando a consulta efetiva e coleta de sugestões e demandas da população. Os trechos abaixo de duas entrevistas revelam esta dinâmica:

“Por exemplo, quando tinha apresentação, tinha o pessoal do prefeito, do governo, deputado que apoiavam o governo tinham o direito de falar e, quando era a vez da população poder falar, poder se expressar, poder dizer o que é que achava das obras e do que estava sendo pensado, era um tempo muito reduzido e tinha sempre uma intenção de acabar logo e não querer, inclusive absorver aquilo que estava sendo colocado como algo construtivo, digamos assim, uma crítica construtiva e mesmo até elogios que tivesse era muito limitada, a forma de participação. É a metodologia mesmo, porque a gente acha que tem que ter uma discussão, tem que ter certa igualdade de participação, de composição de mesa, você ter representantes da sociedade civil pra poder ter a fala, lá, o mesmo tempo, a fala de apresentação, tem que ter a fala das lideranças, social e isso não tinha, não acontecia, ou eles colocavam, um vereador ou alguém da prefeitura, como sendo, que é uma forma até errada, dizer que estava representando a sociedade civil. E essa posição mais crítica, ela não conseguia, eles não conseguiam aceitar, achavam que a gente não estava tendo a clareza do que seria, do que representava isso pro desenvolvimento do estado, e estava equivocado em querer fazer a crítica.” (Membro de grupo organizado da sociedade civil do Ceará e de projeção regional)

“A empresa [...] contratada pela SETUR-PE, organizou uma reunião em julho de 2009 na igreja de Vila Velha, a reunião teria como título 'Plano de Preservação de Vila Velha - 1ª Oficina – Mobilização'. A notícia da reunião chegou a mim no mesmo dia da reunião, pelo 'boca em boca' entre os moradores, não tenho conhecimento de nenhuma outra via que a informação foi divulgada no povoado. Chegaram algo em torno de 40 pessoas alheias ao povoado, entre as quais havia representantes de instituições do governo estadual, poder público da

municipalidade, etc. Em face de tantas 'gravatas e ternos', o povo se limitou a formar pequenos grupos de 'curiosos' fora, nos redores da igreja. Somente uns dez moradores adultos se atreveram a entrar na reunião. [O representante da empresa] apresentou um power point com um projetor e após algumas palavras de alguns dos convidados 'oficiais' a reunião foi dada por fechada. Não havia oportunidade de formular perguntas. É interessante notar que no princípio só falaram do 'Plano de Preservação de Vila Velha', meses mais tarde esse título cresceu para o 'Plano de Preservação, Ocupação Urbana, Paisagística e Exploração Turística do Sítio Histórico de Vila Velha – Itamaracá/PE'. Acredito que no dia da apresentação ninguém no povoado sabia que o plano fazia parte de PRODETUR nem o que é PRODETUR.” (Morador de Itamaracá, Pernambuco)

Apesar do desenho de instâncias de acesso a informação e participação, apresentadas nas propostas de empréstimo e também nos regulamentos do PRODETUR, uma crítica que transpareceu nas entrevistas foi de que os gestores viam que o fato de existir o espaço era o suficiente, independente se ele fomentava a participação do setor privado, da sociedade civil e até mesmo dos gestores públicos dos municípios (que teriam um contato maior com a realidade local do que os gestores estaduais e federais). Ou seja, a ausência de metodologias que primavam pela participação e pelo diálogo foi percebida pelos envolvidos e também houve a visão de que os espaços foram criados devido à obrigação contratual (sendo organizados de uma maneira apressada para assegurar a liberação de recursos, valorizando a eficiência e rapidez dos projetos). Essas características são expressadas nos trechos de entrevistas que se seguem:

“Vamos buscar uma sociedade e debater isso. [E qual era a resposta, quando você colocava isso?] Era a democracia já estava estabelecida, porque primeiro já estava dentro [do Conselho], e estar dentro significa ser democrático. [...] E também o processo de ter mandado o CD e ter convidado já era suficiente pra legitimar isso. Ou seja, o rito já tinha sido cumprido, o rito burocrático na verdade. [...] Nenhuma outra [instituição questionou]... A universidade ela questionou um pouco, [...] mas não fincou o pé. [...] Nós avaliamos logo depois que não valeria a pena, o tipo de pauta e o tipo de rito processual interno. Não eram feitos para um debate, se você for olhar composição do conselho, eu acho que tem 30... quase 90% do conselho de pessoas ligadas ao governo e ao empresariado, que formam um bloco, e o restante da sociedade civil, nem me lembro mais a quantidade exata, mas é uma coisa bem significativa. E a gente viu que não era um campo fértil para a disputa política, [...] porque ali as cartas estavam com o jogo marcado. [...] Aconteceu [o conselho] em pouquíssimas reuniões, eu acho que foi uma para proposta, uma para aprovação do PDITS, eu acho que a terceira foi com pauta de empréstimo.” (Entrevistado de grupo Organizado da Sociedade Civil do Ceará e de projeção regional)

“E nem eu tinha a ciência disso nos estados de dizer ‘Não, vamos nos juntar e vamos capacitar todo mundo. Capacitar todos os gestores do PRODETUR em Pernambuco. Quem são?’. Havia reuniões, mas sempre reuniões: ‘Se você falar, está ótimo. Se não falar, está ótimo também’ e está tudo certo e avança assim, entendeu? Realmente eu acho que município não era muito... não se esperava muito isso deles...” (Funcionário do BNB)

Nas entrevistas em Olinda, um dos critérios recorrentes para aceitar ou rejeitar as demandas da população impactada ou beneficiada pelas operações do PRODETUR foi o conceito de interesse público. O conceito, traduzido pelos termos “*interesse social*”, “*interesse coletivo*” e “*utilidade pública*”, apareceu também no discurso do relatório do projeto de requalificação de Vila Velha em Itamaracá, uma vez que mais de duas dezenas de imóveis seriam demolidos e realocados.

“A desapropriação é uma faculdade que cabe à Administração Pública e consiste na retirada da propriedade de alguém sobre um bem. É o ato pelo qual o Poder Público, mediante prévio procedimento e indenização justa despoja alguém de sua propriedade e a toma para si. A desapropriação pode ser por uma necessidade ou utilidade pública, ou ainda, por interesse social. A desapropriação tem como base o princípio da supremacia do interesse coletivo sobre o individual. A efetivação das propostas urbanísticas formuladas no presente Plano importará necessariamente na remoção de algumas unidades habitacionais e comerciais em situação de risco ou dano (ambiental ou cultural). A proposta é que essas unidades sejam relocadas para área próxima, garantindo o direito à moradia e preservando as relações sociais – familiares e comunitárias – constituídas.” (GRAU, 2010: 116)

Já no trecho a seguir um **entrevistado da academia no Ceará** discorre sobre a importância de que os projetos e obras do programa sejam percebidos como finalidades públicas pela população, de modo que ela acolha e cuide da manutenção dos equipamentos. Entretanto, como destacou o referido entrevistado, no contexto atual há uma associação entre o Estado e os empresários e os fins dos projetos se tornam mercadológicos, de modo que pode gerar uma rejeição por parte dos cidadãos:

“Quando a gente fala de política pública, você deveria entender como público o que é do povo. [...] Só que nos governos neoliberais, nos governos capitalistas, isto não acontece, não é isso. É público, mas é público porque é visto pela população como sendo uma coisa do Estado, é uma coisa do governo. Veja como isso é tão sério, a comunidade está precisando de uma lavanderia, não pode fazer, aí

vai e pressiona o governo, exige do governo, reivindica. O governo manda fazer a lavanderia. Essa lavanderia que foi reivindicada e tirada do Estado e do governo, eles não acham que é pública, não. 'É nosso, somos nós... Fomos nós que conseguimos e tal'. Isso é deles. Mas, o Estado chega, põe banco na rua, faz isso. Eles vão lá e depredam, destroem, não cuidam, porque acham que não é deles. É do governo, é do Estado. E como o Estado é associado é com o empresário, com o poder grande, com o capitalismo, entendeu? O povo rejeita. Então, assim, que eu costumo dizer? Eu costumo dizer que tanto a política do Estado, quanto a política dos empresários, elas se afinam muito mais.' (Entrevistado da academia)

A dificuldade de estabelecer o interesse público como critério para valorizar os argumentos de envolvidos nas operações do PRODETUR é que este é um conceito muito amplo e ambíguo. Questiono de que maneira podemos definir o que é de interesse comum de uma sociedade, uma vez que não considero que o interesse público seja a soma dos interesses individuais e egoístas, mas que possua outra qualidade de melhoria e bem estar de uma comunidade. Mas, esta melhoria nem sempre pode atingir a todos e definitivamente não atinge todos da mesma forma e na mesma proporção. Como, então, pode-se estabelecer o interesse público de um grupo face a outro ou como garantir que o interesse público da maioria não seja prejudicial a uma minoria? Neste sentido, no âmbito do PRODETUR, a partir das entrevistas, foi construída a questão sobre qual é o interesse público na relação entre turista e morador, é aquilo que é melhor para o turista ou para o morador da área turística. Seria possível, então, chegar a um consenso ou meio termo? No caso do projeto de requalificação da praça do Alto da Sé, foi a partir de processos participativos e também de demandas e pressão dos moradores que se está buscando uma solução que seja mais consensuada e não valorize apenas o turista, mas se lembre das necessidades dos moradores.

No seguinte trecho de entrevista, **um gestor público municipal de Olinda** relata como foi o processo de redistribuição do espaço público e privado na praça do Alto da Sé, ressaltando as reuniões com moradores em busca de um consenso:

“Basicamente este projeto da Praça da Sé teve que enfrentar algumas condições de áreas que eram privatizadas pela população, sendo área pública. [...] Tinha muitas barracas e construções em área pública, na própria praça, onde as pessoas vendiam, é comércio... [...] Isso foi resolvido [...], foi construído um mercado de artesanato [...], onde foram realocados estes comerciantes [...]. Foram muitas reuniões. Na verdade, [...] era uma conversa antiga com eles, porque eles já

utilizavam a área há muito tempo, realmente. [...] Ai teve até uma ação do Ministério Público Federal para essa retirada deles do Alto da Sé, essa área ilegal. [...] Poderia ser apenas retirado, não teria inclusive nenhum tipo de direito, porque a área era pública realmente e eles não teriam indenização [...]. Aí na época foi construída a solução de que eles sairiam desde que a prefeitura construísse um mercado para eles irem. [...] A prefeitura é popular [...] e sempre foi de diálogo [...] foi se construído ao longo dos anos junto com o Ministério Público [...]. A gente tinha um comércio informal muito desorganizado e mal localizado. Não tinha local para contemplação. [...] O desenho, que tinha um estacionamento dentro da praça [...]. Isso aqui é área pública. Então, este estacionamento dentro da praça foi retirado do projeto. Ele continuou, mas ao longo da rua e não entrando na praça, porque um carro dentro da praça você não privilegia o pedestre. [...] Em ficando ao longo, fica mais difícil você guardar para você, fica público, como deveria ser. Isso foi um ponto em que houve uma reação, [...] que eles [os moradores] queriam manter um estacionamento, que era público, mas queriam manter ele aqui dentro. Eles não diziam que queriam que fosse... [...] para uso próprio. Isto eu estou dizendo, você está gravando, mas eu não posso afirmar. Mas, tudo leva a crer. [...] Por outro lado a gente fez um projeto até para nesta rua de pedestre ser fechada só para eles, com estacionamento para cada uma das casas. Eles não quiseram. Nós gastamos dinheiro, fizemos o projeto, que fosse estrutural, para entrar ambulância. Acessibilidade, né? [...]. Acharam que isso ia acabar virando uma bagunça, que nunca ia ser só deles. Que iam dar um jeito de um dia alguém abrir e entrar outros carros também.” (Gestor público municipal)

Com este redesenho do Alto da Sé, foi necessário negociar os interesses dos artesãos, tapioqueiras e moradores. Os artesãos por causa da sua retirada do local e realocação em uma estrutura de pequenas lojas na rua de baixo, ao lado da praça. As tapioqueiras para que suas barracas e práticas fossem adequadas ao desenho arquitetônico e às normas sanitárias. Os moradores devido às modificações que dificultavam o acesso à rua de baixo (como a chegada de ambulância, correio e outros serviços). Inicialmente, a Secretaria de Patrimônio e Cultura organizou reuniões para apresentar o projeto aos moradores, conforme explica um **gestor público municipal**:

“[E as reuniões à noite, como você faziam para chamá-los?] Ah, a gente convocava e era aqui. [...] Eles são muito organizados. Aí eles têm, vamos dizer, uma pessoa que você liga, e alguns, eu tenho a lista de telefone, endereço, [...] nome de todo mundo. A gente já tem um contato grande, quem vive aqui. [...] Mas, no momento em que ia fazer a reunião, eu ligava para todos e se não estivessem em casa, deixava recado com um que era... Assim, porque não era assim em cima da hora, marcava com tempo de antecedência, aí um combinava com outro, marcava, quando a pessoa não tinha telefone. A gente

combinava assim, do jeito que fosse possível, e-mail, de todo mundo eu tenho. [...] A reunião era aqui, na escola de São Preto Velho, ou na Praça, abria-se o projeto e ficava na praça. Então, a gente ia construindo ao longo do tempo, dizendo as nossas justificavas também, eles diziam o lado deles. Assim, não tudo o que eles quiseram foi possível, porque a gente percebia quando o interesse era menor [...], porque uma área pública o interesse tem que ser maior e não só de uma ou duas pessoas, tem que ser o interesse do público. Então, a gente foi ponderando ao longo do tempo e discutindo neste conselho com várias outras cabeças e fomos tomando decisões e a coisa foi se acomodando e se ajustando. Até que o projeto [...] foi mudando ao longo do tempo com as aprovações dos órgãos de preservação.”
(Gestor público municipal)

Entre os moradores, alguns avaliaram o projeto como participativo e se sentiram ouvidos nas reuniões. Contudo, alguns cujas moradias tiveram que ser mais modificadas se organizaram e começaram a pressionar a prefeitura para manter o estacionamento e garantir um plano de gestão do local, que abrangesse também a segurança da praça. Abaixo, um morador fala sobre as reuniões realizadas.

“Eu estava escutando muita conversa. E sempre que vai fazer alguma revitalização, eles sempre avisam antes. Aí fizeram algumas reuniões com a gente, marcaram no Preto Velho e eles intimaram a gente a ir, a gente foi [...]. Pessoal da prefeitura. [...] Eles sempre chamavam assim. Botavam alguém daqui da rua que pediam para comunicar a gente que ia ter essas reuniões. Aí a gente ia lá. [...] A gente fazia aquela roda lá e eles começavam a falar o que iam fazer, que estavam querendo abrir a rua. Que tinha casa que [...] os muros estavam avançando, precisariam recolher. Vieram com as primeiras propostas de que entrar carro. Aí o pessoal aqui não gostou. Aí começou a reivindicar e as reuniões eram mais para isso. Para a gente dizer o que a gente queria e eles diziam também o que iriam fazer, para a gente entrar em acordo. [...] As meninas da prefeitura, elas sempre me escutavam [...]. Quando a gente não entravam num acordo assim e não estava gostando, elas voltavam atrás, tentavam escutar o que a gente falava e elas aceitavam numa boa. Na medida do possível, desde que não prejudicasse o trabalho delas também, porque é tudo uma questão de que eles tinham uma meta, eles tinham um padrão que tinham que cumprir. [...] Então a gente tentava também entender o lado deles, eles também tentavam entender o lado da gente e a gente entrava num acordo numa boa. Apesar que não foram com todos, [...] tem morador radical, mesmo que seja para melhoras na rua, eles não aceitam. [...] O medo da gente, que a gente tem também é que tirem a gente daqui, porque aqui é muito visto. Tem empresários. Então qualquer modificação que eles queiram passar para gente, a gente as vezes se assusta. Mas tudo numa boa. Logo no comecinho que a gente se assustou porque iam derrubar o muro todo. Mas começou a confusão todinha e aí começaram as reuniões, tudo direitinho.”
(Morador do Alto da Sé)

As modificações na praça do Alto da Sé também significaram mudanças para as tapioqueiras. Caso elas quisessem permanecer no espaço, deveriam seguir as normas estipuladas pela prefeitura, de modo a garantir a qualidade e segurança alimentar dos produtos, como também proibindo a venda de bebidas alcoólicas no espaço público e o estoque de material. Essas trabalhadoras assinaram um documento reafirmando este compromisso, bem como os artesãos realocados para o mercado, e ficaram conscientes de que seria realizada fiscalização. Uma **tapiqueira entrevistada** relata a situação:

“[Como é que a prefeitura chamou para a participação desse curso?] Foi através da mudança. Modificação daqui, do sítio histórico, que mudou lá do Carmo. Aí dessa saída da gente, participou do curso 3 meses e quem quisesse ir pro curso, fazer o curso fazia, quem não quisesse, pra trabalhar, né? No caso, eu ficava trabalhando e fazendo o curso aí eu optei pelo curso. [...] Eu acho que, optou assim algumas pessoas, porque eu acho que todas, quase todas fizeram o curso. [...] Depois do curso ganhamos, foram acho assim um grupo de 22 pessoas parece. Aí ganharam R\$ 500 quem participou do curso. E outros trabalharam participaram do curso do segundo turno, né? Mas todas participaram desse curso. [...] A barraca, vão mudar a barraca, o projeto é para modificar, uma barraquinha dessa é para ser para duas pessoa. Diminui o espaço da gente [...] A gente aceitou, porque foi a opção que ele [o prefeito] deu, para diminuir o número de tapiqueiras aqui.” (Tapiqueira do Alto da Sé, Olinda)

Tomando por base o trecho da entrevista acima, percebemos que o processo de alterações para as tapioqueiras foi percebido como impositivo, na medida em que fazer o curso e aceitar as novas normas e as barracas era a única opção disponível. Nesse momento, há uma valorização do interesse do turista em face à possibilidade de diálogo e efetiva participação das tapioqueiras para negociar medidas que também agradassem esta categoria. Uma vez que as mudanças são apoiadas no conhecimento técnico do arquiteto que desenha a barraca ou na Vigilância Sanitária que define as normas, não há tanto espaço para discussão e o saber prático das tapioqueiras e o que elas podem contribuir para o espaço requalificado não é valorizado.

No caso, quando se descarta, como uma questão menor, a reclamação das tapioqueiras de que as barracas sejam pequenas ou dos moradores e artesãos de que há a necessidade de um espaço de estacionamento para suas atividades cotidianas, também há a valorização do interesse dos turistas, em face dos indivíduos que permanentemente interagem nesta área. No caso dos artesãos, eles enfrentam dificuldades para trazer

novas mercadorias para a loja e também enfrentam a insegurança da rua, como explica o trecho de entrevista abaixo:

“E estacionamento não existe. Só tem estacionamento lá em cima. Mas todo dia a gente estaciona o carro e se não der um agrado pro senhor flanelinha, o carro é arranhado. Como arranharam dois carros de um colega meu. Carro zerado. A menina gastou R\$ 600 para ajeitar o carro. Mas se a gente não der aí é arriscado a isso.”
(Artesão do mercado da praça do Alto da Sé - Olinda-PE)

A ausência de estacionamento também foi um problema sentido pelos moradores, que possuem necessidades diárias de acesso a suas casas nessa região de grande movimento pelo interesse turístico, de modo que as vagas ao largo da praça são todas ocupadas por visitantes. O **morador** entrevistado expõe essas demandas:

“Uma das demandas foi que havia um espaço do lado do observatório que era como se fosse uma serventia, que a gente chamou de serventia, mas que era uma entrada do calçamento da via. Ela entrava aqui no lado do observatório e fazia uma espécie de largo para estacionamento do carro. Então, era [...] mais ou menos o endereço da gente, porque, como essa rua, ela é embaixo, então a gente precisa quase de um endereço para chegar o gás, a luz, a água mineral, o correio, então as pessoas geralmente chegavam aí, estacionavam e desciam a escadaria e estavam aqui. Aí eles suprimiram isso, porque o projeto deles era passar, que é o projeto de um arquiteto [...], que pega a planta e diz ‘Não, aqui é melhor para que não haja isso, para que seja só um...’, que olha a coisa num papel e a gente ficou dizendo ‘Isso aí serve para gente. Não é possível que vocês vão tirar esse lugar assim sem mais nem menos’. Outra coisa, um grande problema aí em cima é a questão do trânsito. Gerir o trânsito é fundamental. [...] A nossa acessibilidade às nossas casas ficou ameaçada, com esse projeto. [...] Muito carro estacionado e também não tem regra certa. Um dia eles faziam mão única, outro dia eles faziam que podia ser mão dupla [...]. Só que houve uma barganha. [...] Isso na reunião, até que chegou o ponto em que eles mais ou menos disseram ‘Olha, o que a gente pode fazer por vocês é deixar um lugar’, que ficou ali do lado do observatório, ‘com [...] 5, 6, ou 7 vagas de carro e que aquilo ali mais ou menos substitui o que era’, não substitui exatamente o que era, mas foi uma espécie. [...] Eu nunca tinha, e nem antes tive um lugar assegurado que eu chegasse [...] estacionasse meu carro. Mas, assim, acaba que você, assim, à noite, mais tarde, ou nos dias de semana, você tem mais ou menos uma chegada em casa, entendeu? Aí eu pedi na reunião para que assegurassem que 2 dessas vagas fossem vagas que pudessem ser rotativas para que a gente, por exemplo, eu chegando com minhas crianças dormindo, aí eu pudesse chegar, descarregar as crianças e ir até ir estacionar em outro lugar, mas isso nunca, isso não implantaram até agora, estamos brigando ainda, conversando com a prefeitura.” **(Morador do Alto da Sé, Olinda)**

Não pretendo normativamente tentar identificar que grupo tem a razão, uma vez que minha intenção na dissertação é verificar as justificativas para tomada de decisão e os esforços de buscar consenso em espaços participativos referentes às operações do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco. Porém, a partir do trecho acima posso verificar que o termo interesse público pode abarcar diferentes opiniões e visões, no sentido de que os moradores do Alto da Sé têm suas demandas para o uso de vagas de estacionamento, cuja utilização não pode ser explicada restritamente por interesses particulares e egoístas. O **morador** entrevistado anteriormente, comenta sobre a alegação da prefeitura de que as intervenções propostas pelo projeto de requalificação seriam de interesse público:

“Aqui no Brasil essas coisas são assim mesmo, [...] a questão que o tempo todo que se alegava [...] para suprimir essa área lá de cima, que era uma área de acesso [...] ‘ah, é porque isso vai ser de interesse público’ e a gente questionava esse interesse público, o que é o interesse público? O interesse público, não é, prioritariamente, no caso, numa intervenção dessa, olhar o morador? Eu suponho que sim. Mas, [...] naquela época, eles argumentaram não, que o interesse público é o interesse dessa coisa do projeto turístico de ver na planta o pessoal passando por aqui, se a rua fazia isso ou não fazia isso. Não, mas aí, agora, por interesse público, eu suprimo uma área que tinha serventia para uma coisa que nem foi feita, até agora! [...] Agora, eu sinto que eles estão querendo. Tanto é que a moça me chamou para uma reunião, quer dizer, que eles estão querendo vir, porque eles tem que ter o entendimento, parece óbvio, mas, que sem a contribuição dos moradores, as coisas não vão dar certo.” (Morador do Alto da Sé, Olinda)

Ainda que o interesse público abranja muitos pontos de vista, ele não deixa de ser um critério interessante para o PRODETUR, que se orienta por um modelo de desenvolvimento socioeconômico, de modo que há momentos em que os gestores necessitam equilibrar interesses privados e interesses de comunidades impactadas ou beneficiadas pelo programa. Porém, para utilizar o critério, principalmente como justificativa para descartar algumas demandas, seria necessário detalhá-lo e especificá-lo melhor, inclusive para permitir a influência dos diferentes atores, aumentando o diálogo e as negociações.

4.4. Mecanismos de *accountability* pública como obrigações contratuais do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco e a inter-relação entre a análise técnica do programa e as demandas da sociedade civil

O desenho do PRODETUR NE I e II, e Nacional Ceará e Pernambuco parte de uma articulação entre gestores públicos brasileiros e o BID. No caso do PRODETUR Nordeste, há que se destacar também o envolvimento do BNB no processo. As propostas de empréstimo, os contratos e os regulamentos operacionais consideram as políticas do BID e também as normas da legislação brasileira. Quando utilizo o termo gestor público abranjo uma grande quantidade de cargos e funções na administração pública (em diversos níveis). Portanto, se faz necessário especificar que o PRODETUR surgiu de uma iniciativa dos governadores do Nordeste que se reuniram para propor um programa de desenvolvimento de sua região, a partir do turismo. O BNB serviu, então, como intermediador entre os governos, que assinavam subempréstimos com o Banco, e o BID, responsável pelo financiamento e acompanhamento do programa (acionando o BNB quando se fazia necessário supervisionar um projeto específico).

Considerando a estrutura acima, é possível identificar que os gestores, na ponta do programa, que executavam os projetos do PRODETUR (como secretários de turismo, coordenadores da UEE, engenheiros e turismólogos das secretarias) não necessariamente tinham uma relação de pertencimento e reconhecimento das normas do programa como uma estrutura acordada a partir de diálogos e disputas entre o governo brasileiro e o BID. Assim, os gestores que estavam no final da cadeia de execução dos projetos do PRODETUR se referiram algumas vezes às obrigações contratuais em realizar as instâncias participativas para que os recursos do programa fossem liberados.

Nas entrevistas, percebi que a obrigação contratual dos mecanismos de *accountability* pública podia ser traduzida de diferentes formas a partir do perfil e do contexto em que o gestor estava inserido. Por um lado, havia a alternativa da apropriação e valorização dos canais de informação e da participação popular pelos gestores. Também havia a outra postura de criação desses mecanismos sob a ótica do profissionalismo e eficácia da Secretaria de Turismo. E, por fim, havia os que realizavam o suficiente para cumprir a etapa sob a perspectiva de que as instâncias participativas de alguma forma foram uma imposição do contrato com o BNB ou o BID.

Dois **funcionários do BNB** descrevem a resistência dos executores do PRODETUR no momento de aplicar as regras e o regulamento do programa:

“A- E a questão dos estudos de viabilidade socioeconômica, que foi uma das maiores entradas para o PRODETUR Nordeste II e acho que do I talvez deve ter sido também, porque os gestores públicos às vezes não entendiam que o Banco exigia que um projeto tinha que ter viabilidade econômica, tinha que demonstrar no papel que ia trazer um benefício econômico e social. E a alternativa, tinha que estudar a alternativa e não sei o quê. Simplesmente eles queriam aquilo ali e acabou. E aí chegava a se dizer: ‘É, mas quem é o Banco do Nordeste? Quem é o BID pra dizer como é que vai ser aquele projeto, aquela obra?’ [...].

B- Inclusive assim, essa regra do Banco, do BID, é formatada junto com os Estados durante várias missões e conversas [...]. Então eles constroem um modelo que é um modelo... o melhor dos mundos.

A- É, só que aí, na hora de aplicar...

B- Só que depois tem que adaptar a uma estrutura que em parte não aceita aquilo ali.” (Funcionários do BNB)

O **gestor público federal** entrevistado explica de que maneira são desenvolvidas as normas do programa, considerando as exigências do BID e também a legislação brasileira, ao que se refere a estudos socioeconômicos e ambientais e também aos processos de licitação. Por vezes, as políticas do Banco são mais abrangentes em salvaguardas do que as normas brasileiras:

“Porque às vezes não é nem uma decisão nossa, às vezes o banco financiador exige algumas coisas, mais detalhes de algumas coisas. Às vezes nós não temos na nossa legislação e não tem como a gente exigir isso, entendeu? Então como o Banco [o BID], para financiar, por exemplo, uma ação do Nordeste. Bom, vou financiar uma obra. Pela nossa legislação vou precisar disso para licitar, vou atendendo tudo aquilo para que possa licitar. A política do Banco diz não, para isso daí, eu preciso que você faça um estudo ambiental. [...] Mas aí junta a nossa política com a política do Banco [...] e vai conversando para definir um regulamento do programa e foi isso que foi feito. [...] Tanto no Nordeste I como no Nordeste II, [...] um regulamento operacional do programa que foi definido pelos dois.” (Gestor público federal)

Os documentos orientam os mecanismos de *accountability* pública do PRODETUR e não cumprir estas etapas (criação do conselho, aprovação do regimento interno e do PDITS, realização de audiências públicas para os projetos de intervenção) significa paralisar os processos. Essa paralisação tem um efeito direto, uma vez que não há liberação dos recursos para iniciar ou continuar as obras. Alguns elementos podem

ser negociados (prazos para finalização das obras, aditivos para modificar termos de referência das licitações, etc.), mas não é o caso dos canais de informação e das instâncias participativas. Evidentemente fazer com que os espaços e mecanismos de participação e informação sejam criados não significa exatamente uma apropriação desses dispositivos com ampla divulgação de informação. Um **gestor público estadual** de Pernambuco explica esta dinâmica:

“Não fornecer informações... Cumprir etapas. São etapas que o programa não anda. Trava o programa. Tem coisa que a gente deixa de cumprir que não trava o programa porque aí você negocia. São negociáveis. O Estado, ele tem a [...] premissa de resolver seus problemas internos e o Banco tem momentos em que ele não interfere, porque não cabe a ele interferir. Entendeu? Mas tem outra coisa que, tem as cláusulas contratuais, quando você assina, você tem que cumprir. Então muita coisa que você me perguntou eu digo isso a você: é cláusula contratual, tem que cumprir. Audiência pública é cláusula contratual.” (Gestor público estadual)

A percepção dos gestores quanto às obrigações contratuais revela processos diferentes no funcionamento dos conselhos dos polos turísticos no Ceará e em Pernambuco. No Ceará, de acordo com as entrevistas realizadas com conselheiros e a leitura das atas, a condução do conselho era bem direta, sem muito espaço para diálogo. Os entrevistados declararam que sentiam estar no espaço simplesmente para ouvir o que o gestor público estadual iria apresentar ou para validar as escolhas que já haviam sido feitas. Ou seja, o conselho foi criado por causa de uma obrigação contratual e sua instituição era como uma imposição a ser seguida pelo gestor público estadual.

Em Pernambuco, houve críticas dos entrevistados quanto às dinâmicas dos conselhos, porém, em comparação havia mais espaço de diálogo (e de fala para outras entidades além do gestor público estadual). A apropriação do espaço se dava pelo caráter profissional de cumprir as exigências do BID para assegurar a liberação dos recursos. Esta diversidade dos conselhos dos polos turísticos é revelada no trecho a seguir de entrevista com um **funcionário do BNB**:

“[O Conselho Ceará Costa do Sol] foi [...] difícil de implantar, realmente. Havia muita resistência da secretaria, porque o argumento deles sempre foi assim, ‘a gente está tomando o empréstimo, está pagando e não está pagando barato [...] a gente faz como a gente quiser’. [...] Eles realmente eram bem resistentes. Então, eu acho que tinha uma diferença. No caso de Pernambuco, eu não acho que era

tão mais democrático, assim, mas acho que a condução dentro da secretaria era muito diferente. As relações hierárquicas, em Pernambuco, eu sentia que o grupo, não é que era mais técnico, acho que não é essa a questão, assim, mas era muito mais preocupado em seguir ao pé da letra, pra ver se liberava logo o recurso.”
(Funcionário do BNB)

As exigências contratuais de formação de espaços participativos, de consulta popular e de acesso à informação, por um lado, garantem a existência desses espaços e o mínimo de transparência, na medida em que o governo do estado apresenta a alguns representantes de grupos organizados e empresas da sociedade civil, e também a gestores públicos das três esferas o planejamento e os projetos a serem executados. Por outro lado, não havendo uma apropriação da proposta e dos objetivos desses espaços, diminuem as chances deles funcionarem efetivamente para além de sua formalização, e permitindo a influência de cidadãos, empresas e grupos organizados da sociedade civil:

“É meio impositivo. Exatamente, não é algo genuíno ou porque você acha que é válido e porque tem um valor intrínseco naquilo, um empoderamento e tal. Então, em Pernambuco, eu senti um pouco isso. Era uma decisão mais pragmática. Assim, [...] ‘Ah, é pra fazer reunião do conselho? Então vamos fazer reunião do conselho’, mas, em compensação, as reuniões não eram muito frequentadas. Eu participava de algumas, eu participei de várias reuniões, não eram muito participativas. No Ceará, [...] eu estive em uma reunião do conselho. Em ambas, dá um pouco a sensação de pauta pronta. Assim, de que já foi decidido, de que [...] aquilo ali é um ritual. É um cumprimento de etapa. A gente está fazendo porque a gente tem que fazer. [...] Acho que os dois estados que conseguiram implantar melhor esse espírito foram, indiscutivelmente, Rio Grande do Norte e a Bahia.”
(Funcionário do BNB)

Outro entrevistado, desta vez de um **grupo organizado da sociedade civil** em Pernambuco, descreve o receio que verbalizou no Conselho Costa dos Arrecifes de que o espaço serviria somente para cumprir uma exigência do BID:

“Nós tivemos uma reunião muito importante em que estava o prefeito do Recife, [...], estava a prefeita de Olinda, [...] tivemos prefeitos de vários municípios e eu fiz um pronunciamento, até certo ponto muito forte, porque eu disse na época que eu temia muito que essa reunião do Conselho [...] do PRODETUR pudesse ser apenas para atender a uma exigência do BID. [...] Acumulei alguma experiência em que eu comecei a ter dúvidas se essa reunião era pra conformar uma resposta e o atendimento a uma exigência do BID ou se essa coisa, ou seja, se o Conselho era mesmo para ficar acontecendo com

cronograma obedecido de reuniões; tanto que nós tivemos uma defasagem enorme entre a instalação do Conselho e uma próxima reunião. Meses se passaram, sem que se tivesse mais nem notícia” (Entrevistado de grupo organizado da sociedade civil de Pernambuco e de projeção regional)

Contudo, como descrito anteriormente, a obrigação contratual de realização de espaços de informação e participação assegura uma transparência mínima, no sentido de que, mesmo que não haja diálogo, pelo menos, informa aos conselheiros sobre as ações planejadas do programa. Como as normas são pactuadas entre o BID e o governo brasileiro, algumas exigências não fazem parte da legislação do país. No entanto, as normas podem ser responsáveis também por um processo de aprendizado. No PRODETUR Nordeste, existem regras para garantir estudos ambientais e sociais, o planejamento das ações pelos Planos Diretores Participativos e pelo PDITS, a criação de conselhos e a realização de audiências públicas. Acrescidas às leis nacionais, essas práticas podem corroborar para a transparência, acesso à informação e participação no programa (e influenciar outros espaços). Para tanto, é necessário que os gestores estejam dispostos a seguir as regras, uma vez que há a possibilidade de formalização de algumas instâncias participativas sem a preocupação com seu funcionamento efetivo. Abaixo, dois trechos de entrevistas problematizam esta questão.

“Eu acho que eles trouxeram aprendizado para o Brasil. [...] Acho que melhorou muito, realmente. Várias coisas se pensavam duas vezes, assim, ‘Não, não vamos fazer assim, porque se houver uma denúncia’, mesmo que fosse pelo medo da denúncia, mas não se fazia. Havia uma preocupação legítima nesse sentido. [...] Porque tem que entender a estrutura do BID também, pra entender como é que funciona. Então, cada gestor de projeto, eles tem ali uma autoridade limitada. Se o seu projeto vai muito bem, ótimo. Você é muito bem cotado e vai para missões cada vez mais arrojadas, mais importantes, com mais dinheiro. Se o seu projeto vai mal, você vai descendo no ranking da competência gerencial. E aí, cada gerente de projeto tinha esse cuidado que seu projeto fosse sempre muito bem percebido pela alta cúpula.” (Funcionário do BNB)

“Tem muita coisa que se os estados seguirem o que o BID exige, para atender, eles vão aprender muita coisa, eles vão fazer muita coisa. [...] Às vezes o pessoal já chega e fala: ‘vamos executar [...]’. Uma das ações que estava prevista no Nordeste II era elaboração de um plano regional de tratamento de resíduos sólidos. Quer dizer, antes de você fazer qualquer ação, [...] vai fazer um plano e definir o que vai fazer com o lixo. [...] Quer dizer, isso foi lá em 2004. Agora nos temos um Plano Nacional de Resíduos Sólidos, mas naquela época não. [...] Quer dizer, aí vem as decisões dos governos estaduais. Isso é

prioridade ou não é? Não, vou fazer um plano. Não, já vou fazer as obras, não vou me preocupar com plano. Lá na frente ele vai me exigir uma coisa que, entendeu? Então se ele seguir as direções que o Banco dá, não só o que o Banco [Interamericano de Desenvolvimento] dá, como é uma coisa acertada junto com o Banco do Nordeste, os estados, o ministério define junto com o BID aquele regulamento operacional e aí esse regulamento vai ser atendido, se os estados executam o que está previsto ali, realmente vai ter um aprendizado muito grande.[...] Depende das ações que estavam previstas. Ele pode tirar algumas ações que ele não executa. [...] Ele pode tirar por exemplo. É, estava previsto a elaboração de um projeto executivo talvez na matriz dele. Executar uma determinada obra. Ele vai pegar, ele pode substituir essa ação por uma outra e já executar a obra. Porque ele fala, não, eu já tenho o projeto executivo. Só como o BID não vai ficar analisando o projeto executivo dele, [...] mas será que ele foi elaborado conforme o que estava acertado no projeto executivo, traria certos detalhes, certos estudos, certas análises, entendeu? Não estou dizendo que não foi feito. [...] Como é uma coisa que não passa pela gente [Ministério do Turismo], é uma execução direta deles, às vezes do financiamento, mas para nossa contrapartida, a gente tinha que exigir como estava no regulamento. Agora depende da política do estado. [...] O Banco do Nordeste vai lá fiscalizar. A obra foi executada, está de acordo como estava no regulamento, o BID acatou aquela contrapartida, não tem como o Ministério falar não, não é assim.” (Gestor Público Federal)

Funcionários do BNB também têm a mesma leitura de aprendizado dos gestores públicos a partir do PRODETUR Nordeste devido às obrigações contratuais e as necessidades de cumprimento de etapas para conseguir a liberação do dinheiro. Os entrevistados ressaltam inclusive a obrigatoriedade para garantir as instâncias de participação, de modo que havia certo controle por parte do BID e do BNB quanto aos processos do programa (apesar da ênfase em se respeitar a soberania do país):

“A- Eu acredito que sim. Porque pra você fazer com que isso [a participação e a transparência] aconteça, você tem que forçar a barra para que isso aconteça. Se não tiver um instrumento tentando fazer com que aquilo ali se insira na sociedade, ele não vai acontecer, não. Eu acho que a inserção dos modelos e dos conselhos foi um objetivo pra que a sociedade participasse mais daquilo ali. [...] Ao longo desses anos nós vimos gestores, públicos, indignados porque não conseguiam fazer uma determinada coisa que eles queriam. Por quê? Porque eles encontravam em certos momentos as barreiras, ou seja na renda do programa, ou seja nos ditamos que estavam ali, o que fazia com que o que eles queriam não acontecesse.

B- E ao mesmo tempo, a gente viu muito também pessoas nos governos estaduais e na coordenação do programa reconhecendo que mudaram a forma de agir por conta do PRODETUR, por conta das regras impostas, que obrigam (entre aspas) um novo modo de trabalhar. Por exemplo: a questão da obrigação das audiências

públicas. Obras que geralmente não teriam, eles vão ter que botar em fórum de discussão e depois que botava eles viam que era uma coisa interessante, viam como uma coisa produtiva. Outras questões também, aí vêm os conselhos. E a questão do licenciamento ambiental, hoje em dia é uma coisa bem geral, [...] porque hoje em dia realmente é bem exigido. Até há alguns anos, até a época do começo do PRODETUR Nordeste I, nem tanto. Aspectos ambientais eram uma coisa meio... [...] Ninguém olhava muito pra isso [...].

A- [...] Ao longo desses anos, [...] no PRODETUR II e [...] I, nós vimos mudanças de comportamento e de ação dentro do próprio Estado, não só por parte dos gestores que momentaneamente estão nos cargos, mas também por conta dos servidores.[...] Nós tivemos servidores do Estado que acompanharam o programa todo...[...] Que pensavam de uma forma e 10 anos depois estavam pensando completamente diferente. [...] Então as pessoas passam a incorporar essa questão do bem fazer público.

*B- Não é simplesmente algo assim: ‘Não, eu tenho um gestor público e ele é quem manda e o que tem que fazer ele vai fazer’ e a gente fazer, só vai executar. Mas sim zelar pelo bem público.”
(Funcionários do BNB)*

A questão do planejamento e da viabilidade (técnica, econômica, ambiental e social) foi inserida no PRODETUR a partir do planejamento e mais especificamente com o PDITS. O regulamento previa a contratação de uma empresa que realizaria o diagnóstico para o plano, que seria formado a partir de oficinas para análise SWOT das forças, oportunidades, fraquezas e ameaças do turismo nos municípios. É interessante notar que o mecanismo de análise selecionado no Ceará e em Pernambuco seja uma análise da área do *marketing* e administração, reforçando o caráter econômico do modelo de desenvolvimento do programa:

*“Da própria estratégia de não começar ações antes de ter um PDITS, antes de ter identificado os polos, as estratégias específicas de turismo dentro daquelas áreas geográficas, e, tendo toda uma série de instruções... Tem instrutivos sobre como fazer PDITS: um dos anexos do regulamento operativo é justamente como fazer o PDITS. E, nesse anexo, tem, obviamente, referências a processos de participação pública de inclusão. Ou seja, não é que aparece uma linha no contrato dizendo ‘você fará...’, mas pelas próprias regras das leis brasileiras, das políticas do BID e, no caso específico do PRODETUR Nacional — e do NORDESTE II —, as instruções de como construir esse programa de desenvolvimento integrado de turismo, então aí realmente é reiterado de maneira sistemática essa obrigação de transparência, essa obrigação de acesso à informação. Porque o contrato é uma coisa curta, na verdade. É um documento muito curto, que faz referências a outros documentos onde aí entram toda uma série de instruções, das quais as menções das políticas.” **(Funcionários do BID)***

Portanto, as obrigações contratuais a que se referem as orientações para a participação e o acesso à informação no PRODETUR NE I e II e Nacional Ceará e Pernambuco estão sistematizadas em vários documentos, como os regulamentos do programa, que fazem referências às políticas do BID (como foi descrito no caso da realocação de pessoas para o projeto de requalificação de Vila Velha, Itamaracá – PE). Para mais informações sobre as orientações e diretrizes dos conselhos, audiências públicas, portal e centro de informação, dentre outros, veja o **Quadro 5: Regulamento e orientações para o funcionamento das instâncias participativas do PRODETUR NE II** e o **Quadro 6: Orientações para o funcionamento das instâncias participativas do PRODETUR Nacional CE e PE**.

Nas entrevistas realizadas, havia ainda um entendimento da necessidade de equilibrar as análises técnicas e as demandas da sociedade na tomada de decisão e nas consultas públicas. Inclusive, a dificuldade de inter-relação entre as duas áreas foi indicada como um impeditivo para efetivar espaços participativos, uma vez que o debate se estendia e algumas propostas de grupos organizados não eram consideradas viáveis tecnicamente. De certa forma, a decisão técnica se legitimava por ser baseada nas decisões de especialistas, por vezes não valorizando a vivência da população da localidade (como foi o caso do projeto de revitalização da praça do Alto da Sé, em Olinda – PE). Mas, a objetividade e neutralidade das decisões técnicas enfrentam limitações, uma vez que se baseiam também em um determinado modelo de desenvolvimento.

Por exemplo, no caso do PRODETUR, discorri no capítulo anterior sobre seu modelo ser socioeconômico, com ênfase em um desenvolvimento que é explicado pela riqueza produzida (mas, não necessariamente pela distribuição ou acesso aos benefícios por cidadãos) e pelo interesse em atrair empresas privadas. Portanto, a eficiência e os números fazem muito sentido neste modelo e alternativas que consomem mais recursos, apesar de mais sustentáveis e de acordo com a realidade das comunidades, não são tão consideradas no sentido de se estudar formas para viabilizá-las, caso não haja uma pressão de cidadãos e grupos organizados.

Desse modo, uma reflexão que subjaz algumas entrevistas é sobre quais temas de debate devem ser levados aos conselhos ou audiências públicas e qual é o limite dessas consultas. A decisão técnica deve ser tomada em separado? Antes ou depois dos

espaços participativos? Os referidos espaços servem para se apresentar e legitimar as decisões? Ou há efetiva possibilidade de influência e mudança nos projetos, e nas decisões?

Um **gestor público estadual** (de Pernambuco) entrevistado relata a dificuldade de operacionalizar as consultas nos conselhos, considerando a necessidade, então, de se trabalhar em grupos menores para que a discussão não continue indefinidamente. O entrevistado também descreve a câmara temática do Conselho como um espaço maior para debates e consultas, sendo a reunião de todos os representantes mais propícia para a tomada de decisão. Cabe destacar que no início do trecho da entrevista há uma diferenciação entre grupos organizados da sociedade civil e associações empresariais, como se a segunda trouxesse maior objetividade e pragmatismo para discussão (devido até mesmo a seu perfil mais ligado a interesses econômicos, sem tanta necessidade de considerar a complexidade da realidade de direitos e interesses diversos presentes no momento de execução de projetos):

“Se eu fosse na verdade estruturar um conselho, eu não montaria [...] com essas associações privadas. Eu traria representação da sociedade. Mas chega um ponto em que você não caminha do ponto de vista operacional e do ponto de vista da dinâmica, você precisa validar com a instituição para dar andamento dentro do sistema, entendeu? Mas as câmaras temáticas, elas aparecem exatamente para abrir essa possibilidade. [...] [Não andaria porque haveria mais disputa, mais tensão?] Não, é a dinâmica de uma discussão para você chegar e dar uma posição dentro de uma reunião, quero dizer, então não tem a dinâmica de um fórum. Se você trabalha em um conceito de fórum, você trabalha grandes públicos. [...] Mas numa reunião técnica, se você tem mais, vamos dizer, de 30 pessoas é difícil você tomar uma posição, convenhamos, na verdade, concorda? Eu sou um defensor que os projetos tenham que passar é pela... Tem a igreja, o artesão, o artesão está representado enquanto associação. As câmaras temáticas, eu acho que é um fórum ideal, já que o conselho tem uma dinâmica muito mais fechada do ponto de vista do encaminhamento político e financeiro.” (Gestor público estadual)

O desafio de trabalhar a análise técnica como complementar às demandas da sociedade pode ser explicado também pela segmentação e especialização dentro das estruturas da UEE e das SETURs. Principalmente no Ceará, os responsáveis por executar as obras, os engenheiros, não mantinham um diálogo mais próximo com os responsáveis por estruturar os conselhos e audiências públicas. Na tentativa de contactar um entrevistado, gestor público estadual do Ceará, ele me explicou que não poderia

fornecer muitas informações, uma vez que era responsável pelas obras e não pelos processos participativos, além do que seu trabalho na UEE ocorreu mais na finalização do programa, quando já não era tão necessário fomentar instâncias de consulta e participação. Um outro **gestor público estadual** define abaixo a estrutura setorial do PRODETUR neste estado, verificando que a execução das obras e o componente de fortalecimento institucional (que se voltava para a qualificação dos municípios e para o fortalecimento de conselhos existentes previamente) eram separados:

“Não, não se encontravam [os responsáveis por acompanhar as obras e os que realizavam os processos participativos]. Não sei se eu entendi muito bem a sua pergunta, mas o PRODETUR foi dividido em setores. O setor da infraestrutura, o setor de desenvolvimento institucional, que é exatamente a percepção que se tinha que a prefeitura, as prefeituras não estavam organizadas devidamente para acompanhar e até para se autogerir. Então, se pensou num programa de preparação, de qualificação para as prefeituras. Isso se chama desenvolvimento institucional.” (Gestor público estadual)

Um **funcionário do BNB** entrevistado corrobora a visão de especialização e dificuldades de estabelecer fluxos de informação e diálogo entre os setores do PRODETUR no Ceará:

“Na SETUR, no Ceará, era bastante fragmentado [...]. E, sobretudo, quem é de obras e quem é do resto [...]. Porque, na verdade, a execução do PRODETUR fica com as empresas estatais. Então, a parte de rodovias, era o DER [...], quem cuidava do saneamento era a CAGECE [...], e o corpo técnico é todo de engenheiros [...]. Então, eles meio que se entendiam ali naquela linguagem, [...] engenheirês [...]. E isso era o que levava, carregava mais recursos e mais visibilidade. Isso era o que dava mais essa sensação de que o governo estava fazendo. O resto, que eu chamo, era a turma do meio ambiente. [...] Você tinha que fazer essa conciliação, embora em um clima de trabalho muito mais tranquilo, porque está na mesma organização [...]. Assim, os pareceres do pessoal do meio ambiente, páginas e páginas, e você, pra conciliar aquilo, porque o pessoal da engenharia dizia ‘olha, se for fazer tudo isso, você não aprova o projeto [...]’. Então tinha essas disputas, que eu acho que são naturais, não acho que era uma especificidade acentuada. À parte eu senti que isso era mais segmentado, porque funcionava, inclusive, em órgãos diferente. Fisicamente eles eram apartados.” (Funcionário do BNB)

Por outro lado, voltando-me especificamente para os processos de um município (que possui estruturas menores e abrange também uma área de atuação mais

acessível), a relação entre os executores e os responsáveis pelas consultas públicas é bem mais próxima. Por exemplo, no Alto da Sé, em Olinda – PE, o funcionário que supervisiona o projeto de requalificação e trabalha com as especificações técnicas do projeto de arquitetura é o mesmo que acompanha as reuniões com os moradores, os artesãos e as tapioqueiras. A participação e o acesso à informação também enfrentam restrições na localidade, mas a efetividade dos espaços de escuta e busca de consenso são mais efetivos, aumentando a possibilidade de influência no desenho do projeto. Cabe destacar que a prefeitura de Olinda se denomina popular e a Secretaria de Patrimônio e Cultura conta com uma estrutura de conselhos e conferências.

“[Percebi que o seu cargo é bem técnico, mas você também está articulando com as pessoas. Existe um grupo ou um funcionário específico da Secretaria que faz esta articulação?] Com a população? Somos nós que vamos. A gente que apresenta os projetos. A [gestora pública municipal a frente da Subsecretaria de Cultura] que, vamos dizer, a parte mais política, que ela tem um cargo muito mais político do que o nosso, que é técnico. Vai para todas as reuniões, é ela que faz as discussões, que comanda as negociações. O prefeito vai em algumas, que são as noites. Algumas são no gabinete do prefeito. Algumas, acho que umas quatro aconteceram lá, para decidir mesmo, no final. Ele não participa de todas as discussões. No final, quando estava com alguma dúvida. Por exemplo, esta história do estacionamento mesmo, eles insistiram muito, foi levado ao prefeito o problema.” (Gestor público municipal)

Considero, então, que a articulação entre os setores executores do projeto e os setores responsáveis pelas instâncias participativas é um elemento fundamental para garantir que as demandas e propostas coletadas em audiências públicas e outras reuniões sejam analisadas com possibilidades de influenciar o desenho original do projeto. Ou seja, a execução não se baseará somente em dados e análises técnicas, mas poderá buscar alternativas menos eficientes (no sentido de custarem mais ou demandarem mais estruturas e estudos) e que sejam mais apropriadas para a população que vivencia os projetos em seu cotidiano.

4.5. Mecanismos de *accountability* pública em prática no PRODETUR: momentos em que a sociedade civil acionou o BID em face a projetos problemáticos

Durante o trabalho de campo, entrevistados relataram momentos em que o BID foi procurado por grupos organizados da sociedade civil devido a projetos considerados problemáticos. Apesar do mecanismo independente de investigação do Banco não ter sido acionado ou outros dispositivos formais, o Banco foi buscado para fins de se obter informações sobre os projetos nos municípios ou para mediar a interação dos grupos organizados com os executores do projeto. Uma explicação para que os mecanismos formais de *accountability* do BID não terem sido demandados é o fato de já existirem instâncias participativas no próprio PRODETUR para receber as reclamações (oficinas de elaboração do PDITS, conselhos dos polos turísticos, audiências públicas e interação a partir do portal do BNB). Concomitantemente, os casos em que o BID foi procurado diretamente exemplifica as dificuldades e restrições impostas às instâncias participativas e também as limitações de diálogo com gestores das esferas municipais, estaduais e federais. Outra ressalva a se fazer é o desconhecimento desses mecanismos oficiais do BID, e também do PRODETUR, por parte dos cidadãos e da sociedade civil.

Quanto às denúncias, é importante identificar o papel do BID na estrutura do programa. Sua função principal é fiscalizar os projetos a partir da articulação com o BNB. Quando o BID é acionado, ele entra em contato com o Banco do Nordeste para buscar informações e solicitar que o BNB faça a mediação entre os envolvidos no projeto (gestores públicos e demandantes). Além disso, o BID, como um organismo internacional, deve respeitar as regras e legislação do país onde atua, sendo recorrente, nas entrevistas com os funcionários do Banco, a indicação de que há um limite de sua ação devido à soberania do Brasil. No trecho de entrevista a seguir, um funcionário do BID descreve a função do órgão no PRODETUR, considerando o diálogo com os gestores das três esferas:

“O BID não atua na execução no sentido de executar. O BID simplesmente supervisa a execução dos programas. E, no caso dos programas do PRODETUR, [...] pela própria natureza do turismo, [...] são empréstimos que são bastante abertos, que são de obras múltiplas, que permitem desenvolver a partir, justamente, desse diálogo entre a SETUR, os órgãos do Estado e os municípios, desenvolver, selecionar projetos dentro de parâmetros estritos do empréstimo” (Funcionário do BID)

Quando o BID opta, então, após o contato inicial com o BNB, por realizar uma missão com o objetivo de procurar uma solução para os projetos denunciados como problemáticos, o Banco orienta o diálogo com os envolvidos. Mas, a participação física de funcionário do BID depende de convite do BNB ou dos gestores públicos, uma vez que sua função é de supervisionar os projetos e não executá-los (identificando e propondo soluções):

“Teve um caso no [Ceará], justamente, de uma estrada, de um caminho que estava na beira... Eu não lembro do nome do caminho, que estava ao lado do mangue, perto de Porto das Dunas, entre Porto das Dunas e um município vizinho, e que a sociedade civil se queixava de não-respeito pela empreiteira das regras ambientais associadas com a própria estrada [...], que estava afetando o mangue. Aí solicitamos, e uma queixa que veio [...] ao BID. Solicitamos ao BNB que tomasse as providências, e foi o caso onde o BNB se reuniu com a SETUR, com o executor, com a empreiteira, com o Ministério Público, com, acho que até o Tribunal de Contas do Estado; se reuniram, [...] o município e a ONG, que estava fazendo a queixa, para, muito rapidamente, [...] buscar soluções. E houve ata da reunião, houve acordos, não necessitou, que eu me lembre, não necessitou de intervenção do Ministério Público [...]. Então, é um caso bem sucedido, que eu saiba bem sucedido, de uma intervenção concreta solicitada pelo Banco ao BNB para buscar e ver qual a situação no terreno. [...] O BID não participou da reunião.[...] O BID tem que tomar muito cuidado, porque o BID não executa. A execução é do país, é do executor, dentro do contrato. Então, não podemos... tem uma linha, assim, não escrita, e que é delicada, do quanto temos que nos meter... [...] Em termos de soberania, em termos, até contratual [...]. Então, podemos apoiar, podemos solicitar, podemos recomendar, podemos sugerir, mas aí a responsabilidade é totalmente do BNB. Nesse caso, o BNB conferiu com as partes, fizeram a reunião e não foi necessário, não solicitaram a participação do BID. Caso solicitassem, com certeza a gente haveria participado e contribuído na medida em que pudéssemos contribuir. [...] Não podemos nos meter a executar ou a tomar decisões assim, a nos meter diretamente com um município ou diretamente com a secretaria.” (Funcionário do BID)

A preocupação com os limites da soberania brasileira é efetivamente necessária ao BID e outros BMDs para garantir que a legislação nacional seja cumprida e os governantes eleitos possam tomar as decisões como representantes que são. Há, no entanto, que se considerar a influência do Banco na definição dos projetos, em articulação com o governo, e na escolha do modelo de desenvolvimento para os países mutuários. Assim, com a influência do BID e as intervenções que ele promove com

vistas ao desenvolvimento pelo turismo, há uma relação também de responsabilidade. Segundo grupo organizado da sociedade civil, por vezes, a responsabilidade do Banco e dos governos (nas três esferas) não é facilmente identificável, fato que também restringe a possibilidade de demandas por responsabilização dos envolvidos no projeto e também o acionamento dos mecanismos de *accountability* disponível. Isto é, os cidadãos que se sentem prejudicados pelo projeto devem buscar os dispositivos e instâncias disponíveis para responsabilizar o gestor municipal, ou o estadual, ou o federal, ou o BNB ou o BID? Afinal, acionar os mecanismos de *accountability* de todos esses órgãos requer grande poder de mobilização, além de custos (tanto financeiro para chegar até o ator a ser responsabilizado, quanto no sentido de um conhecimento especializado de como fazer essa ação). Um entrevistado de **grupo organizado da sociedade civil** cearense falou sobre a dificuldade de identificar o ator que responderia por projetos problemáticos do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco.

“A gente sempre diz, a relação com o BID, pelo menos no diálogo, sempre foi melhor do que o governo do estado, mas é insuficiente, por conta dos acordos políticos. O BID, ele faz um jogo de ‘A gente não fez, porque o teu governo não quis’, e nosso governo diz ‘Nós não fizemos porque o BID não quis’, um jogo de empurra entre os dois, está entendendo, que é real. Teve uma reunião muito interessante, era o Raul Tuazon [da equipe que colaborou no desenho do PRODETUR Nordeste II], eu acho que era um analista do BID, [...] ele fez uma discussão com a gente boa, muito dura, mas muito tranquila, muito fraterna, dura ele bateu muito, a gente bateu muito também [...]. Mas no final a gente conseguiu uma reunião com o Banco do Nordeste, tinha sete técnicos do Banco do Nordeste...[...] Via o BID, é via o BID. [...] A gente veio encontrar com eles, foi um debate interessante. Aí a gente notava que os técnicos do governo do estado estavam muito chateados em ter que dar explicação pra sociedade, perguntas básicas de questão de licenciamento ambiental, saneamento, as contradições do PRODETUR.” (Entrevistado de grupo organizado da sociedade civil de projeção regional)

Apesar dos custos e recursos para a mobilização de cidadãos com o objetivo de acionar mecanismos formais de *accountability* pública do BID no que se refere a projetos problemáticos do PRODETUR, houve momentos em que o Banco foi diretamente procurado, sem a tentativa anterior de utilizar as instâncias participativas do programa (audiências públicas, conselho do polo turísticos, portal do BNB, etc.). Um **funcionário do BNB** entrevistado compreende essa atitude como o reflexo de cidadãos que teriam interesses privados e pessoais, que não foram considerados como de

interesse público ou coletivo nos espaços de debate do programa, de modo que, ao não serem atendidos, buscaram o Banco informalmente.

“[Críticas de projetos problemáticos chegaram diretamente ao BID, sem passar pelo BNB por causa de] muitas vezes interesses pessoais também, como a gente observou em alguns casos...[...] Políticos, e eu digo, às vezes interesses pessoais envolvendo pessoas do setor privado [...]. Por exemplo, teve um projeto que a gente financiou a elaboração dele. [...] Desde o nascedouro até a elaboração da obra. Então, durante a etapa de elaboração tiveram várias audiências públicas, discussão sobre projetos alternativos, acompanhados pelo Banco e tudo. Então se fechou o projeto, licitou a obra e durante a execução da obra, alguém que não tinha concordado, mas que tinha sido uma minoria, resolveu botar o dedo no suspiro. [...] Aí denunciava lá para o BID [...], porque não tinha interesse em determinada coisa da obra. E aí, ainda assim, a gente tinha que voltar à discussão, mesmo tendo tido audiências públicas e tudo, porque às vezes são pessoas que eram voto vencido naquele momento e acharam um outro momento para poder tentar recuperar uma coisa pra si. Tinha gente que utilizava de área pública para o seu empreendimento, restaurante, pousada, uma coisa assim [...]. Então, aí fica dizendo que é dele. [...] Ou porque preferia que não acontecesse a obra, para ficar mais rústico”
(Funcionário do BID)

A entrevista lança luz sobre a ampla variedade de interesses em se acionar o BID devido ao PRODETUR no Ceará e em Pernambuco. Reforço que, ao me referir a sociedade civil, incluo nesta cidadãos impactados e que lutam por direitos básicos (como moradia), grupos contra a corrupção e ambientalistas, mas também cidadãos que procuram seus interesses privados e empresas com fins lucrativos e sob a lógica do mercado. Qualquer um desses interesses pode motivar a busca por influenciar os desenhos dos projetos do programa.

4.6. As influências da cultura de participação brasileira a partir do período de maturação democrática no funcionamento dos mecanismos de *accountability* pública do PRODETUR

Antes de finalizar este capítulo sobre os processos e metodologias participativas do PRODETUR NE I e II, e Nacional Ceará e Pernambuco, realizo um esforço de contextualizar o cenário político e práticas democráticas no país, a partir de argumentos utilizados pelos entrevistados para problematizar os desafios enfrentados

pelo programa na efetivação de instâncias de participação e acesso à informação. Lembro que o país passou por um regime militar, um período de transição democrática e atualmente se encontra em um momento de maturação da democracia. Há, então, um processo de aprendizado pelo Estado e sociedade sobre participação política e cidadania. E a qualidade da nossa cidadania (que valoriza os direitos sociais antes dos direitos civis e políticos) influencia como exercemos a participação política.

Os primeiros entrevistados, um **gestor público estadual** e um **membro da academia** discorrem sobre o processo de aprendizado dos cidadãos para participarem politicamente em espaços como conselhos e audiências públicas. Este aprendizado requer tanto metodologias e saber estar no espaço, cumprindo etapas de leitura e debate das informações, como também a necessidade de compreender os projetos, planos e mesmo dados técnicos apresentados:

“A- A politização das pessoas ainda é muito precária. Então você esperar que um assunto dessa envergadura seja discutido, primeiro que você não tem tempo. Tem questões que são colocadas de forma que são impossíveis de se esgotar em uma tarde. [...] Por exemplo, a questão ambiental. Olha, eu vou construir um hotel em cima da duna. Que subsídios eu tenho para discutir essa questão? Eu preciso de um amparo técnico para dizer qual o impacto daquilo ali.

B- É e ainda tem assim. Uma coisa é o discurso e outra coisa é a ação.

A- Não é fácil. [...] Você aliar isso num fórum. É, chega a ser utópico.[...] Porque a hora de discutir não era no fórum, era na preparação do planejamento. Era, lá que era a hora. Aqui você vai referendar aquilo que você planejou. Nesse momento no fórum, você vai corrigir possíveis erros de percurso. Mas não é estar reprogramando o seu planejamento que deveria ter sido feito lá atrás. Essa é a questão. Falta participação. Outra coisa é continuidade. Isso mudou de um tempo pra cá, mas as prefeituras não tinham quadro, um quadro fixo. Gastavam-se milhões em treinamento.” (Gestor público estadual [A] e membro da academia [B])

Talvez os cidadãos necessitem também de uma motivação para se inserirem nos processos de participação. Afinal, uma vez que não há algo disruptivo de seu cotidiano nos projetos, ou eles não estão causando prejuízos a um indivíduo específico em curto prazo, não há razões para se mobilizar ou se empatizar com danos coletivos. Ainda, como expôs um representante de **grupo organizado da sociedade civil**, a lógica de um modelo desenvolvimentista baseado na eficiência econômica é presente na sociedade, na medida em que obras sendo executadas podem significar progresso,

mesmo que os equipamentos construídos não sejam aproveitados da melhor maneira possível pela sociedade:

“Eu acho que é uma questão de fundo o autoritarismo do Estado brasileiro, e da sociedade brasileira e do imediatismo do acesso à oportunidades de recurso. Então, é a ditadura da economia. Está tudo muito bem se a economia vai bem. É um processo cultural, né? Que vai precisar de um tempo de exercício democrático pra que a gente supere isso. [...] Você ainda não tinha a questão da terra resolvida. Então, aí, você vem com toda a força de grandes projetos de desenvolvimento pra ser implantado numa cidadezinha que só tinha palhoças de pescadores. [...] É uma coisa muito de cima pra baixo, tal e ninguém conversa com ninguém. [...] Ganhou a licitação e vai fazendo. Aí é cimento e areia e vamos embora.” (Entrevistado de grupo organizado da sociedade civil de projeção regional)

O processo de aprendizado não é restrito aos cidadãos, grupos organizados e empresas, mas também dos gestores públicos e dos próprios BMDs, que devem desenhar e se inserir em estruturas e metodologias participativas, principalmente quando a tradição democrática é recente. A inserção nos espaços, para efetivar a participação, deve promover o diálogo e a escuta das demandas, em busca de acordos e consenso. Isto é, a participação não se limita à criação dos espaços e dos ritos, eles precisam funcionar, como explicou um **funcionário do BNB**:

*“Porque participação também é muito mais do que você dar o espaço, ‘pronto, tem lá...’, mas, assim, é, ‘você acha que é legítimo o que o outro tem pra falar? você está disposto a considerar a opinião dele, que não tem a mesma formação [...]?’ Mas que tem um saber, que tem um entendimento... Mas você está disposto a reconhecer aquilo como legítimo? Ou não, você dá voz, você registra, você aplaude, mas você não considera, não é algo válido. Essa coisa do valor da posição do outro. [...] Então, as pessoas nem se sentem muito encorajadas, porque, como esse interlocutor seu falou, a gente fala, mas não é ouvido. É algo menos importante, mas que todo mundo é obrigado a ouvir, porque ‘ele está lá, ele tem assento’, mas a gente não é educado pra isso. Eu acho, eu diria o brasileiro *latu senso*, a gente não tem muita tradição mesmo de reclamar, de disputar, de explicitar o conflito, de trazer isso, e aí eu acho que é bem geracional.” (Funcionário do BNB)*

Outra dificuldade de inserção nos espaços de *accountability* e nos canais de comunicação do PRODETUR se refere à necessidade de qualificação dos gestores públicos para a democracia e cabe destacar a compreensão do programa pelos representantes municipais no conselho. Quando os projetos chegam nos municípios, já

se perdeu a compreensão dos objetivos do PRODETUR e de sua estratégia de atrair o setor privado para gerar o desenvolvimento a partir do turismo e garantir a melhoria da qualidade de vida para a população. O programa se torna uma fonte de recurso, dentre outros projetos apresentados pelo estado ao município. Percebi, mais claramente, essa indefinição de quais projetos são financiados pelo PRODETUR em Itamaracá, quando uma intervenção que não era do programa foi listada como se fosse.

Os projetos, como fontes de recurso podem ser uma oportunidade de melhorar a infraestrutura local e também aumentar a aprovação do prefeito entre os potenciais eleitores. Isso significa, no entanto, que os projetos são executados sob a lógica do município e, como foi o caso em Paracuru-CE, com supostos desvios de recursos e crimes ambientais decorrentes da política local. Além disso, sem a informação acessível aos moradores e mesmo aos gestores municipais, se torna mais complicado levar demandas para as instâncias participativas e garantir o monitoramento das ações. Dessa maneira, os municípios, que são efetivamente o local onde as ações do PRODETUR se desenvolvem assumem uma postura mais passiva, recebendo os recursos para a cidade:

“O espaço pra discutir com o município era o conselho. Acabou. E aí, como o conselho já tinha suas próprias deficiências — de estrutura, de legitimidade, uma série de coisas —, e, como efetivamente, não é um espaço em que se discute detalhes de projetos, cronogramas, tempos, impactos... Por quê? Porque os tomadores sempre foram os Estados [...], porque, também situando no contexto: tinha essa capacidade de pagamento, capacidade de tomar empréstimo, que nesse caso era com o Banco do Nordeste [que] repassava esses recursos para os estados, sob obviamente o compromisso contratual de cumprir a mesma regra que o Banco cumpria. Mas a relação com os municípios, quando você diz assim ‘Não, de fato, eles só esperavam uma quantia...’ [...]. Mesmo porque, foi toda uma discussão também que tomou muito fôlego na época era assim: o turismo passou a ser a tábua de salvação para todos os municípios que não tinham fontes de arrecadação ou fonte própria, ou qualquer tipo de geração de receita. [...] Então, de certa forma, o PRODETUR, para os municípios menores, [...] era meio que a tábua de salvação. Assim, ‘O quê? Vão fazer melhorias? Vão consertar o chafariz da praça? Isso vai atrair milhares de pessoas. E isso é ótimo’.” (Funcionário do BNB)

Inclusive, quando se fala em participação política e democrática, há que se considerar as outras estruturas existentes para além do PRODETUR. Estruturas estas que têm suas fragilidades e são questionadas quanto a sua representatividade. Tampouco se pode ter determinada expectativa para os mecanismos de acesso à informação e

controle social do programa se outras instâncias do país apresentam as mesmas limitações, como explicou o **funcionário do BID** abaixo.

“É o seguinte, se você quiser, não fragilidade institucional nos governos locais, mas fortalezas institucionais... Se você tivesse uma Câmara de Vereadores atuante, o fórum onde se manifestam esses interesses seria nos órgãos competentes, concorda? [...] Dos interesses locais.[...] Esquece o PRODETUR, as entidades locais. [...] Você tem uma sociedade lá em Porto Seguro, Belmonte, Trancoso, onde existem interesses, onde existem necessidades. Tem um governo que tem uma Câmara de Vereadores, concorda que o locus, o local onde deveriam convergir todos os interesses, dá a sensação de que existe um certo distanciamento, as pessoas não se sentem representadas. [...] [Instâncias da política local] que não funcionam suficientemente bem a ponto de priorizar investimentos. Nós estamos lá pra isso.[...] Oh, você não tem aqui, criado pelo Presidente Lula, aquele famoso Conselho de Desenvolvimento [Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social], que envolve os maiores empresários, maiores sindicalistas. Agora, se o Congresso tivesse todos os representantes suficientemente representados, empresários e sindicalistas, não tinha aceitado o Conselho. O que é o Conselho? Um grupo de assessoramento, onde o Presidente ouve as demandas da sociedade, os maiores sindicalistas, os maiores empresários. Então, são coisas que são paralelas. [...] Então, quando vem um financiamento internacional, a gente tem que ter certeza de que está funcionando, a única forma é criar essas estruturas. Porque ali você sabe que vai convergir os interesses, vai formar... pelo menos para os recursos do programa. [...] [Os conselhos e audiências públicas do PRODETUR] cumpriram o papel, que era fomentar o diálogo, apresentar os planos, despolitizar o tema, pra não dar impressão de que isso aqui é iniciativa de um governo, se é da oposição, se eu sou do governo eu tenho que apoiar, se eu sou da oposição eu tenho de ser contra. Era bom pra região, era bom pra todo mundo.” (Funcionário do BID)

Outra dificuldade de se criar processos de *accountability* no contexto brasileiro é a necessidade do aprendizado, qualificação e instalação de estrutura em longo prazo. Porém, há várias mudanças de governo e de gestão dentro de um programa que durou tanto tempo quanto o PRODETUR NE I e II (a primeira etapa foi aprovada em 1994).

“Então, sempre atua o BNB, obviamente sempre as Secretarias do Estado que estão associadas à questão que estamos supervisionando [...]. Agora, que os municípios não... Esse programa já tem, o Nordeste II é um programa que tem 8 a 10 anos de execução. Quer dizer, já são três administrações municipais. Entre duas... No mínimo duas, se não três administrações municipais. Que as administrações saibam, todas as três, da natureza, dos detalhes de como veio tal ação, você tem que imaginar que uma melhoria de uma orla em um município está dentro de uma visão de um polo, que está dentro de

uma estratégia de turismo, dentro de uma ação de empréstimo, que o empréstimo vem do Estado, do Ministério do Turismo, vem do BNB e vem do BID. Quer dizer, o que é que aquela terceira administração pública, depois de 10 anos de execução realmente esteja ciente de todos esses detalhes da estrutura e das fontes e daquela ação, porque aquela orla no município dele foi feita [...], é bem possível que muita gente não se dê conta de toda a estrutura de planejamento.”
(Funcionário do BID)

Julgo, então, que os processos participativos e de acesso à informação do PRODETUR se realizam em interação com as estruturas e instituições democráticas brasileiras. Dessa maneira, a cultura política do país influencia na efetividade do programa (e suas instâncias participativas), tanto em aspectos negativos (de fragilidade, de autoritarismo e de falta de representatividade), quanto por aspectos positivos, de avanços no campo da transparência e acesso à informação no país (haja vista a aprovação da regulamentação específica para o acesso à informação pública e governamental no Brasil). Veja abaixo depoimento de um **funcionário do BID** a respeito.

“Então, por enquanto, é difícil eu generalizar sobre quais foram os processos. Acreditamos que, comparado com o PRODETUR Nordeste I, houve avanços em termos de transparência, da mesma maneira que houve avanços na nossa sociedade brasileira em termos de acesso à informação e transparência.”
(Funcionário do BID)

O aprendizado da participação política pode ser vislumbrado nos processos do PRODETUR, uma vez que o conflito gerado pelas demandas de grupos organizados da sociedade civil foi responsável por respostas por parte do BID, BNB e gestores públicos. Dessa maneira, as críticas e a pressão da sociedade resultaram na explicitação de mecanismos de *accountability* e acesso à informação na segunda fase do PRODETUR Nordeste.

Por outro lado, há também uma escolha do projeto político que define a perspectiva dos mecanismos adotados. Afinal, a *accountability* e a participação também servem a um projeto liberal, sob a ótica da eficiência da administração pública. Neste contexto, as decisões foram tomadas anteriormente (no modelo do desenvolvimento socioeconômico) e legitimadas nos espaços de participação. A função da sociedade civil seria, então, o de supervisionar os projetos do PRODETUR, e não influenciar e sugerir mudanças nas operações. A força dessas decisões prévias se mantém uma vez que há grande interferência dos gestores públicos na seleção dos convidados para

representantes dos conselhos e outras instâncias de participação e acesso à informação. No próximo capítulo, verifiquei, inclusive, o desequilíbrio no número de conselheiros do Poder Público em comparação com a quantidade de representantes da sociedade civil (tanto do setor privado, quanto do terceiro setor, assim denominado pelo BID). A seguir, exploro as especificidades das dinâmicas dos mecanismos de *accountability* pública do PRODETUR, como os Conselhos dos Polos Turísticos, a elaboração e aprovação do PDITS, e as políticas e práticas de informação no programa.

Capítulo 5. Instâncias e mecanismos de *accountability* pública do PRODETUR: Conselhos dos Polos Turísticos e o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável - PDITS

Após o debate preliminar das questões gerais e comuns aos mecanismos de *accountability* e acesso à informação do PRODETUR, nos capítulos anteriores, passo agora às características específicas das dinâmicas das principais instâncias planejadas para o diálogo com a sociedade, como um canal de comunicação. Essas instâncias são os Conselhos dos Polos Turísticos, o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) e as políticas e práticas de informação do programa.

O conselho do polo turístico é a instância em que a orientação para o acesso à informação é mais destacada. Segundo o Anexo B do Regulamento do PRODETUR NE II (BID; BNB, s.d.), o conselho deveria se constituir em um mecanismo transparente cuja responsabilidade seria a divulgação de informações sobre os projetos para os conselhos municipais de turismo e de meio ambiente. Este espaço se configuraria como um canal de comunicação na medida em que ofertasse acesso amplo a informações para os órgãos de coordenação e execução e também para os diferentes setores da sociedade.

Contudo, há um desequilíbrio de peso entre representantes do setor público, em face à sociedade civil (considerando o setor privado e terceiro setor), de modo que o tratamento dos dissensos não é uma preocupação que transparece nas atas das reuniões (o discurso de um ou outro conselheiro, contrária à proposta apresentada, é silenciado com a votação que fecha as discussões rapidamente). Tampouco houve condições (como tempo hábil e recursos) para que os conselheiros assumissem o papel de divulgação ampla das informações sobre o PRODETUR. Esse impasse é mais evidente no momento de aprovação do PDITS.

O PDITS foi concebido como um planejamento participativo de modo a ampliar a escuta aos municípios e à população para reunir as demandas de cada localidade a partir de uma análise das forças, oportunidades, fraquezas e ameaças das cidades participantes dos polos turísticos. O desenho do PDITS pode facilitar o acesso a informações sob duas perspectivas. Primeiro, o plano reúne informações importantes para o gestor público (particularmente o estadual, que não está tão próximo da realidade dos municípios, onde as atividades de turismo são efetivamente fomentadas) e deveria

gerar esses dados a partir do diálogo com os conselheiros, os gestores públicos municipais e cidadãos das localidades diretamente beneficiadas ou impactadas pelo PRODETUR. Segundo, o PDITS, ao registrar o planejamento, serve como base de informação para que a sociedade civil possa monitorar e supervisionar o PRODETUR.

No trabalho de campo, entretanto, verifiquei que a possibilidade de utilizar o PDITS no sentido de uma ferramenta de acesso à informação depende do contexto de cada município. Enquanto alguns não possuem canais sistematizados de escuta à população, outros aproveitam os processos já existentes de consulta (como conferências e conselhos municipais).

Durante a pesquisa pude verificar algumas outras dificuldades no que se refere às políticas e práticas de comunicação do BID na implementação do PRODETUR. O receio, por parte dos gestores públicos e também dos cidadãos, de sofrer represálias é um desafio ao acesso à informação. Neste cenário, como pesquisadora, senti falta de uma lei de acesso, em vigor, que pudesse equilibrar disparidades na oferta de documentos, estabelecendo critérios que guiassem uma resposta positiva ou negativa para as solicitações. O perfil e os contatos do solicitante podem facilitar a obtenção de documentos sobre o PRODETUR e a pressão de grupos da sociedade civil se mostrou essencial para assegurar espaços de divulgação de informações sobre as operações. Nas seções seguintes exploro estas questões com mais detalhes, apresentando minhas observações e as entrevistas realizadas durante o trabalho de campo.

5.1. As dinâmicas e a efetividade dos conselhos dos polos turísticos quanto ao acesso à informação e a gestão democrática do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco

Inicialmente exploro o funcionamento dos conselhos dos polos turístico do Ceará e de Pernambuco, uma vez que o Regulamento Operacional do PRODETUR NE II (BID; BNB, s.d.) apresenta este espaço como um mecanismo estruturado para a transparência e participação no programa. Sua proposta inclusive era a de perceber gargalos ao desenvolvimento do turismo nos municípios e também promover a

divulgação de informações do programa para outros conselhos municipais, como de turismo e meio ambiente.

A formação dos Conselhos dos Polos Costa do Sol-CE e Arrecifes-PE contou com reuniões setoriais separadas para a votação dos representantes do setor público municipal, setor privado e terceiro setor. Depois de empossados, os conselheiros aprovaram o regimento interno e regulamento dessa instância⁷³. Os trabalhos dos conselhos incluíam a aprovação e o monitoramento do PDITS, bem como o encaminhamento de denúncias e a promoção do acesso a informações do programa:

“O Conselho de Turismo tem as seguintes atribuições: [...] assegurar a transparência do processo, através do amplo acesso às informações e do estabelecimento de canais de comunicação entre os órgãos de coordenação e execução do PRODETUR/NE e os diversos setores sociais interessados, visando um fluxo permanente de negociação e acordo” (BID; BNB, s.d.: 4)

Em relação à metodologia, em ambos os Conselhos, o mais comum é uma apresentação inicial, seguida de intervenções dos conselheiros e/ou apresentações de encaminhamentos (como o resultado dos debates das câmaras temáticas). No caso do conselho de Pernambuco, de acordo com análise das atas, a primeira apresentação era menos extensa e havia um maior número de inscrições para falas dos conselheiros. Em ambos os casos, a coordenação era assumida pela UEE da SETUR e o secretariado executivo pelo BNB. Contudo, a proposta é que, depois da consolidação da instância participativa (cujas expectativas eram de que fosse um conselho permanente) ou após dois anos, haveria uma eleição para outro conselheiro ocupar a coordenação e que os representantes assumissem a função de secretariado (de modo que a presença do BNB não fosse essencial para a continuidade do espaço).

Os entrevistados, no entanto, destacaram um desequilíbrio na participação e determinação das atividades do Conselho, com grande destaque para o setor público,

⁷³ O regulamento prevê como órgãos do conselho — além da assembleia, coordenação e secretaria executiva —, os grupos temáticos ou câmaras temáticas, opcionalmente. As atas do Conselho do Polo Costa do Sol-CE não registram a criação dos referidos grupos, diferente do Conselho do Polo Costa dos Arrecifes-PE, que formou as câmaras temáticas para debater os componentes do PDITS. Dessa maneira, foram formados três grupos com reuniões separadas, nos quais os conselheiros participavam segundo seu perfil e interesse: Grupo Temático 1 – Infraestrutura e Meio Ambiente; Grupo Temático 2 – Fortalecimento Municipal; e Grupo Temático 3 – Estrutura e Operacionalização do Mercado Turístico. Apesar de inferência às reuniões temáticas para elaboração do PDITS (reunião de 25/06/2003), o registro das discussões dos grupos ocorre em reuniões posteriores à aprovação do plano (25/05/2006).

que apresentava as decisões já tomadas para serem referendadas no espaço. Abaixo, trecho de entrevista com um **gestor público federal** descreve esta situação:

“Você tinha uma participação maior da própria iniciativa privada nos conselhos para discutir os projetos mas quando definiu acho que a discussão no conselho, ela já era já em cima de uma coisa que o próprio governo já tinha decidido onde focar o investimento. Na verdade era só referendar aquilo que o governo estava fazendo, mas já é uma transparência do que está sendo feito ou do que se propõe a fazer, se a população acha que não deve fazer, muda o investimento depois. Mas melhorou em função disso, mas naquela época era uma forma de não, não vamos fazer, não, não vamos mostrar. Acho que não era nem naquela época, não era, vamos dizer, vou fazer e não quero mostrar para ninguém o que a gente vai fazer acho que foi muito trabalhado com o BID.” (Gestor público federal)

Ainda que a possibilidade, dentro do Conselho, de influenciar no desenho dos projetos do PRODETUR fosse limitada, o fato do gestor público apresentar seus planos já colaborava para a transparência, apesar de não ser suficiente para se configurar como processos de *accountability* pública e uma gestão democrática dos projetos do PRODETUR. Os representantes dos municípios, do setor privado e do terceiro setor sabiam minimamente sobre o desenrolar das ações do programa, considerando que não havia muito espaço para detalhamento nas reuniões. Isto é, foi formalizado um canal que poderia ser acionado pela população. Porém, não havia muito recurso ou tempo hábil (para influenciar nas decisões) para que as entidades levassem as informações às entidades de base. Ou seja, conforme defendido por Nelson (2002), a disponibilidade de informação estritamente é diferente da transparência. Neste caso, há a ausência de um dos fatores proposto pelo autor para se garantir o acesso à informação: a existência de mecanismos para apelação e exercício da influência a partir da informação divulgada.

Outra limitação do conselho é o fato de que a figura do gestor público possuía certa dominância no espaço. O regulamento do conselho do Ceará (CONSELHO COSTA DO SOL-CE, 2004) teve a preocupação de detalhar as dinâmicas de votação para tomada de decisão, sendo que o coordenador (cargo ocupado pela UEE) seria o responsável pelo “*Voto de Minerva*” em caso de empate. Este regulamento definia a coordenação como “*a representação legítima do Conselho de Turismo e mediadora de seus trabalhos e ações*” (CONSELHO COSTA DO SOL-CE, 2004: 8). Por sua vez, o regulamento da instância participativa do Ceará não especificava a votação como o

mecanismo para formação de acordos e consensos. Seu regulamento afirmava que a competência do coordenador era, entre outras, “*participar ativamente, como mediador, dos debates e decisões, encaminhando à votação as matérias, de forma democrática e organizada*” (CONSELHO COSTA DOS ARRECIFES-PE, 2002). De qualquer maneira, em ambos os casos, a votação era o instrumento utilizado para trabalhar os dissensos dentro do grupo. Mas, conforme argumenta Fraser (1991), é importante se reconhecer a complexidade de opiniões e perfis dos indivíduos presentes nesta arena de debate, de modo a fortalecer um contra-discurso (em vez de silenciar as demandas minoritárias ou dissonantes).

A partir das declarações dos entrevistados de que havia uma predominância da presença e possibilidade de intervenção dos gestores públicos, em relação ao setor privado e ao terceiro setor, sistematizei o quadro abaixo para quantificar o tempo de fala dos conselheiros. Para tanto, selecionei as atas que apresentavam as intervenções de maneira mais direta e contei o número de linhas. Ressalvo, no entanto, que o registro dos comentários dos conselheiros nas atas não é necessariamente fiel ao tempo de fala. Apesar disso, pode ser, sim, um indicador para quantificar o espaço para as intervenções, e valorização e importância atribuída às falas e as informações/demandas apresentadas pelos conselheiros no registro disponível, que eram as atas. Veja a seguir a **Tabela 9: Quantificação das intervenções dos conselheiros de acordo com o setor que representam – Conselho de Turismo do Polo Ceará Costa do Sol** e a **Tabela 10: Quantificação das intervenções dos conselheiros de acordo com o setor que representam – Conselho de Turismo do Polo Costa dos Arrecifes-PE.**

Tabela 9: *Quantificação das intervenções dos conselheiros de acordo com o setor que representam – Conselho de Turismo do Polo Ceará Costa do Sol*

Data	Ata da reunião do dia 03/03/2004	Ata da reunião do dia 30/03/2004	Ata da reunião do dia 18/12/2006	Ata da reunião do dia 12/06/2008
Duração	2h30	2h50	Duração desconhecida	Duração desconhecida
Espaço de fala contabilizado por número de linhas nas atas (indicando a entidade de origem do conselheiro ou do consultor)	Setor Público: total de 75 linhas	Setor Público: total de 391 linhas	Setor Público: total de 98 linhas	Setor Público: total de 167 linhas
	BNB – 33 linhas (2 linhas do primeiro indivíduo, 8 linhas do segundo e 23 linhas do terceiro)	BNB – 22 linhas (4 linhas do primeiro indivíduo e 18 linhas do segundo)	Secretaria do Patrimônio Histórico da União – 4 linhas	BNB – 47 linhas (5 linhas do primeiro indivíduo, 9 linhas do segundo, 13 do terceiro e 20 do último)
	SETUR-CE – 42 linhas (35 linhas do primeiro indivíduo e 7 linhas do segundo)	IPHAN – 7 linhas	SETUR-CE – 82 linhas (8 linhas do primeiro indivíduo, 32 linhas do segundo e 42 linhas do terceiro)	SETUR-CE – 73 linhas
		SETUR-CE – 316 linhas	Prefeitura de Trairi – 2 linhas	Prefeitura de Acaraú – 8 linhas
		Prefeitura de Itarema – 8 linhas	Secretaria de Turismo de Fortaleza – 2 linhas	Prefeitura de Trairi – 10 linhas
		Prefeitura de Caucaia – 24 linhas	Secretaria de infraestrutura, Camocim – 3 linhas	Prefeitura de Caucaia – 8 linhas
		Prefeitura de Camocim – 14 linhas	Prefeitura de Paraipaba – 5 linhas	Prefeitura de Jijoca de Jericoacoara – 12 linhas
				SETUR de Paraipaba – 9 linhas
	Setor Privado: total de 0 linhas	Setor Privado: total de 22 linhas	Setor Privado: total de 8 linhas	Setor Privado: total de 51 linhas
		ABAV/CE – 12 linhas	SEBRAE – 8 linhas	ABEOC – 6 linhas
		ABIH/CE – 2 linhas		ABAV – 5 linhas
		SENAC – 8 linhas		SEBRAE – 40 linhas (5 linhas do primeiro indivíduo e 35 linhas do segundo)
	Terceiro Setor: total de 0 linhas	Terceiro Setor: total de 90 linhas	Terceiro Setor: total de 0 linhas	Terceiro Setor: total de 0 linhas
	Associação Dança, Arte e Cultura – 9 linhas			
	Instituto Terramar – 26 linhas			
	UNIFOR – 13 linhas			
	UECE – 42 linhas			

	Consultoria e apoio: total de 0 linhas	Consultoria e apoio: total de 80 linhas	Consultoria e apoio: total de 86 linhas	Consultoria e apoio: total de 38 linhas
		Ruschmann Consultores – 80 linhas	Planner Consultoria – 86 linhas	URB Consultores S/S – 8 linhas
				Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE – 30 linhas (9 linhas do primeiro indivíduo e 21 linhas do segundo)

Fontes: Atas das reuniões de 03/03/2004, 30/03/2004, 18/12/2006 e 12/06/2008 (CONSELHO COSTA DO SOL-CE, 2004; 2004; 2006; 2008)

Tabela 10: *Quantificação das intervenções dos conselheiros de acordo com o setor que representam – Conselho de Turismo do Polo Costa dos Arrecifes-PE*

Data	Ata da reunião do dia 25/06/2003	Ata da reunião do dia 29/11/2005	Ata da reunião do dia 24/03/2006	Ata da reunião do dia 06/04/2006	Ata da reunião do dia 25/05/2006	Ata da reunião do dia 01/09/2006
Duração	Duração desconhecida	Duração desconhecida	Duração desconhecida	Duração desconhecida	Duração desconhecida	Duração desconhecida
Espaço de fala contabilizado por número de linhas nas atas (indicando a entidade de origem do conselheiro ou do consultor)	Setor Público: total de 485 linhas	Setor Público: total de 87 linhas	Setor Público: total de 119 linhas	Setor Público: total de 85 linhas	Setor Público: total de 117 linhas	Setor Público: total de 122 linhas
	BNB – 183 linhas (16 linhas do primeiro indivíduo, 67 linhas para o segundo, e 100 linhas para o terceiro)	BNB – 39 linhas (3 linhas do primeiro indivíduo, 17 linhas do segundo e 19 linhas do terceiro)	BNB – 58 linhas (6 linhas do primeiro indivíduo, 16 linhas do segundo e 36 linhas do terceiro)	BNB – 26 linhas	BNB – 40 linhas (15 linhas do primeiro indivíduo e 25 linhas do segundo)	BNB – 22 linhas (3 linhas do primeiro indivíduo, 9 linhas do segundo e 10 linhas do terceiro)
	CEF – 11 linhas	SETUR – 13 linhas	SETUR – 28 linhas (11 linhas do primeiro e 17 linhas do segundo)	IBAMA – 5 linhas	SETUR – 58 linhas (5 linhas do primeiro indivíduo, 9 linhas do segundo e 44 linhas do último)	MTUR – 11 linhas
	SETUR – 195 linhas (81 linhas do primeiro indivíduo e 114 linhas do último)	EMPETUR – 5 linhas	CPRH – 4 linhas	CEF – 4 linhas	Secretaria de Turismo de Tamandaré – 8 linhas	SETUR – 67 linhas (4 linhas do primeiro indivíduo, 7 linhas do segundo, 13 linhas do terceiro e 43 linhas do último)

Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes – 10 linhas	Prefeitura de São José da Coroa Grande – 20 linhas	Prefeitura de Olinda – 3 linhas	SETUR – 41 linhas (36 linhas do primeiro indivíduo e 5 do segundo)	Prefeitura de Sirinhaém – 2 linhas	Prefeitura de Recife – 13 linhas
Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente – 18 linhas	Prefeitura de Sirinhaém – 5 linhas	Prefeitura de São José da Coroa Grande - 10 linhas	CPRH – 7 linhas	Prefeitura de São José da Coroa Grande – 9 linhas	Prefeitura de Sirinhaém – 7 linhas
Secretaria de Infraestrutura – 5 linhas	Prefeitura de Itamaracá – 5 linhas	Secretaria de Turismo de Itapissuma – 7 linhas	Prefeitura de Igarassu – 2 linhas		Prefeitura de São José da Coroa Grande – 2 linhas
Distrito Estadual de Fernando de Noronha – 3 linhas		Prefeitura de Paulista – 9 linhas			
Poder público de Recife – 12 linhas (4 linhas da Secretaria de Turismo e Esportes do Recife e 8 linhas da Empresa de Urbanização do Recife)					
Prefeitura de Olinda – 5 linhas					
Prefeitura de Cabo de Santo Agostinho – 24 linhas					
Prefeitura de Ipojuca – 6 linhas					
Prefeitura de Igarassu – 10 linhas					
Prefeitura de Paulista – 3 linhas					

Setor Privado: total de 38 linhas	Setor Privado: total de 0 linhas	Setor Privado: total de 5 linhas	Setor Privado: total de 8 linhas	Setor Privado: total de 1 linha	Setor Privado: total de 0 linha
SENAC – 29 linhas		AHITA – 5 linhas	SENAC – 8 linhas	ABRAJET – 1 linha	
SINDETUR/PE – 6 linhas					
AHITA – 3 linhas					
Terceiro Setor: total de 52 linhas	Terceiro Setor: total de 7 linhas	Terceiro Setor: total de 3 linhas	Terceiro Setor: total de 7 linhas	Terceiro Setor: total de 0 linhas	Terceiro Setor: total de 0 linhas
UFPE – 16 linhas	Instituto Pró-Cidadania – 7 linhas	UFPE – 3 linhas	UFPE – 4 linhas		
Instituto Pró-Cidadania – 22 linhas			Instituto Pró-Cidadania – 3 linhas		
COMDEMA de Tamandaré – 14 linhas (6 linhas do primeiro indivíduo e 8 linhas do segundo)					
Consultoria e apoio: total de 0 linhas	Consultoria e apoio: total de 0 linhas	Consultoria e apoio: total de 0 linhas	Consultoria e apoio: total de 0 linhas	Consultoria e apoio: total de 0 linhas	Consultoria e apoio: total de 22 linhas
					UEE da Bahia – 22 linhas

Fontes: Atas das reuniões de 25/06/2003, 29/11/2005, 24/03/2006, 06/04/2006, 25/05/2006 e 01/09/2006 (CONSELHO COSTA DOS ARRECIFES-PE, 2003; 2005d; 2006a; 2006b; 2006c; 2006d)

A partir dos quadros supracitados, verifico que os gestores públicos possuíam maior possibilidade de fala, ainda que no Ceará a relação fosse mais desigual que em Pernambuco, enfraquecendo o conselho como um espaço de escuta e contribuição da sociedade. No Ceará, nas duas últimas reuniões, há uma contribuição um pouco maior do setor privado, mas tanto no Conselho do Polo Costa do Sol, quanto no do Polo Arrecifes, a participação da sociedade civil (e mais especificamente do chamado terceiro setor) se torna nula.

Na metodologia de votação do Conselho Costa do Sol, não há apresentação das várias propostas e debate. Nas atas, é comum que o gestor público estadual, da SETUR, indague se há objeções e, quando não há, considera o tema aprovado (seja o regimento interno, o regulamento ou o PDITS). Não existiu uma abertura para críticas (e dissensos) e aprofundamento dos documentos. Inclusive, em relação ao PDITS, alguns conselheiros demonstraram não ter havido tempo suficiente para a leitura. Abaixo, destaco trecho da ata da instância participativa do Ceará que revela a prática de votação:

“Allan Pires de Aguiar – SETUR: Iniciou o processo de discussão do Regulamento do Conselho de Turismo do Polo Ceará Costa do Sol. Indagou se algum conselheiro teria observações a serem feitas, quanto ao conteúdo do referido Regulamento. Como não houve objeções, o Regulamento foi aprovado. Utilizou o mesmo processo de discussão e aprovação do Regimento Interno do Polo Ceará Costa do Sol. Leu parte do texto do Regimento, referente às reuniões, ressaltando a necessidade de uma nova reunião (extraordinária) para a análise e aprovação da proposta de trabalho do Plano de Desenvolvimento do Turismo Sustentável - PDITS. Informou que o material referente ao PDITS será encaminhado para os Conselheiros e que ficava à disposição dos mesmos na Unidade Executora Estadual – UEE (SETUR). Agradeceu a presença de todos, solicitou que os conselheiros assinassem o Regulamento e o Regimento Interno do Polo Ceará Costa do Sol, considerou-os empossados e deu por encerrada a Reunião.” (CONSELHO COSTA DO SOL-CE, 2004)

Como mencionado, a metodologia da reunião para validação do PDITS foi criticada pelos entrevistados. O plano era constituído por 1109 páginas e foi entregue em CD para os conselheiros, que tiveram o prazo de 10 dias para sua leitura. Um conselheiro de grupo organizado da sociedade civil pediu vistas à votação do plano para que houvesse tempo para um debate rico e democrático. Contudo, outros conselheiros indicaram a necessidade de aprovação rápida do PDITS para garantir que os recursos não demorassem a ser liberados. A votação prosseguiu, com o voto contrário do

conselheiro que pediu vistas, que foi inclusive criticado por estar obstruindo os trâmites da instância participativa, conforme podemos verificar no trecho abaixo de fala do coordenador na reunião:

“[O coordenador] deu início ao encaminhamento da votação do PDITS, inclusive pedindo para que se todos os presentes estivessem de acordo com a apresentação do Plano e do seu encaminhamento conceitual como foi apresentado, permanecessem como estavam. Colocou então em votação, acrescentando que, se for o caso, em seguida poderia ter o 'pinga fogo' sobre qualquer assunto de interesse dos presentes. Como não houve manifestação contrária à aprovação do PDITS, a exceção do representante do Instituto Terramar, Sr. Jefferson, considerou o PDITS aprovado. [...] Em face à objeção do Jefferson: [o coordenador] “Passou a palavra ao Sr Jefferson, manifestando o desejo de, em separado/numa reunião, conhecer os projetos/propostas objetivos que o Instituto Terramar quisesse encaminhar e, desde já, gostaria de firmar um pacto/parceria para evitar ser utilizada uma instância democrática para obstruir matérias importantes, pois o Estado tem o mesmo objetivo de viabilizar os investimentos e da melhor forma possível e com isso melhorar a qualidade de vida das pessoas.” (CONSELHO COSTA DO SOL-CE, 2004)

Um **gestor público estadual** entrevistado, avaliando a metodologia de votação do conselho indicou a necessidade de qualificação dos envolvidos no processo e também as dificuldades impostas por interesses políticos (em executar as obras, obter recursos para seu estado, e conseguir visibilidade na execução de projetos volumosos).

“Se esses Secretários fossem treinados, ou seja qualificados pra isso, os resultados seriam melhores. Mas quer dizer você ainda tem vícios de políticos. Tem vícios de interesse. Como é que em uma decisão você diz ‘Olha, colocar isso aqui em questão e se todos são a favor permaneçam como estão’. Isso não é uma colocação. [...] Quer dizer então é o peso do gestor público tem muita influência. Então é assim as pessoas não querem votar contra o gosto, as preferências do gestor público, porque eles têm medo de se indispor.” (Gestor público estadual – CE)

Outro entrevistado, de um **grupo organizado da sociedade civil do Ceará**, afere à metodologia pouco participativa do Conselho e a postura do coordenador ao fato dos assentos serem ocupados por uma maioria de gestores públicos, que, por vezes, se aliavam também aos interesses do setor privado. Ou seja, a definição dos assentos está relacionada à vontade política dos gestores de assumirem o espaço do conselho na

perspectiva da eficiência da participação, em vez da participação como ferramenta de diálogo e influência da sociedade civil:

“Eram reuniões assim... o próprio Governo tinha uma forma de conduzir tinha que evitar algum tipo de questionamento mais consistente, a própria metodologia da condução do processo e que tentava deslegitimar alguém que pudesse... Inclusive não fomos nem nós, a gente começou a discutir isso com outros representantes e ‘oh’, disseram, ‘vamos tentar ver se eles dão uma igualdade de participação para todos os conselheiros’. [...] A primeira discussão era aprovar um regimento, um regimento que foi entregue em pouco tempo, por extenso e que estava muito complicado pra você chegar e votar em uma vez só. [...] Primeiro foi o regimento, depois foi o plano. E mesmo o regimento, a gente queria que fizesse uma discussão mais demorada e mais assim aprofundada. [...] Inclusive, porque a gente tinha várias coisas, questões pra melhorá-lo, digamos assim e garantir uma participação. Aí, a gente já sentiu uma situação muito desconfortável, porque disse ‘não, a gente tem uma posição contrária a essa de vocês’, o governo, ‘então, a gente vai votar’, sem querer fazer uma discussão mais consensuada de tentar arranjar um entendimento. E, como eles tinham uma maioria folgada, [...] já havia uma coisa já preparada para isso, para dizer ‘não, a gente coloca uma proposta contrária’. Não foram nem nós que colocamos a proposta, a gente negociou ali com os representantes, pra não dizer que era uma coisa nossa. Aí a gente pediu, por exemplo, para classe escrever, para poder defender, fortalecer a posição. e nem isso foi dado à gente essa condição. [...] Aí nós vamos votar ‘não, vocês propõem isso, que nós propomos a continuidade, do jeito que a gente programou, vamos votar tudo hoje’. Aí botaram para votar e a gente ficou muito chateado que a situação era essa” (Entrevistado de grupo organizado da sociedade civil de projeção regional)

Contudo, diferente do que está registrado na ata de validação do PDITS, um **gestor público estadual** entrevistado lembra que foi ofertado maior tempo para a leitura do plano antes da votação. As contribuições dos conselheiros, porém, foram marginais e a matriz orçamentária não foi modificada, como no depoimento a seguir:

“Então o conselho aprovou o PDITS, eles receberam o PDITS em CD, para analisarem, foram duas reuniões para votação... Teve a primeira e aí eles pediram um tempo maior, porque o documento era muito extenso, na segunda reunião que ele foi aprovado. [...] Uma reunião ordinária e uma extraordinária, foi assim rápido. E aí, depois disso eles passaram a avaliar todo processo de concepção, a matriz de investimento eles opinaram em relação ao que era prioritário, foi feita a hierarquização, com a metodologia que o Banco também previa [...]. E toda inovação que passasse a ser desenvolvida, deveria ser também submetida à análise desse conselho. [...] [Quando eles deliberaram sobre o PDITS foram modificadas significativamente o

desenho ou as demandas prioritárias?] Não, não, eles não... A gente teve coisas pontuais muito mais em relação à descrição dos textos do que...[...] Porque, por exemplo tem uma informação do meu município que está errada, sabe assim, não mudava a estratégia do documento. Os objetivos do plano não foram alterados; me lembro uma questão que surgiu na época, uma personária de eventos questionou porque que o PRODETUR não ia contemplar a área de eventos [...]. Foi o próprio secretário que explicou que os recursos necessários para investimento nessa área tomariam todos os recursos do programa na época e que era inviável. E aí eles acataram e então a essência do documento não foi alterada, foi assim lido, foi debatido, eles questionaram alguns pontos, mas a matriz ela não foi muito alterada.”
(Gestor público estadual)

Outros três entrevistados **de grupos organizados da sociedade civil cearense** lembram da aprovação do PDITS em uma reunião e criticam a falta de espaço para discussão e uma ausência de metodologia que garantisse a possibilidade de intervenções e contribuições de todos os conselheiros. A percepção recorrente é de que estavam ali para legitimar o planejamento e as decisões já tomadas pelos gestores públicos. Uma entidade da sociedade civil debateu as dificuldades de participação no espaço e considerou que a melhor estratégia seria se retirar do conselho, em vez de continuá-lo legitimando como uma instância participativa e de acesso amplo à informação.

Além disso, o PDITS não era um documento facilmente acessível, pois era muito extenso, com diagnóstico e inventários de atrativos locais, como também com planos de ação. O plano estava disponível em CD, sendo de difícil debate em comunidades que não tinham processos de inclusão digital ou mesmo energia elétrica. A impossibilidade de instrumentos ou tempo hábil para que os conselheiros discutissem o PDITS nas comunidades a serem impactadas ou beneficiadas pelo programa não viabilizavam o conselho como um canal de transparência amplo para toda a sociedade.

“O tipo de condução dos conselhos, o tipo de pauta imposta, o tipo de linguagem colocada, só pra você ter uma ideia o PDITS ele foi aprovado em uma reunião. [...] E as pessoas receberam o CD pra estudar esse PDITS talvez uns três a quatro dias antes. As comunidades também tinham que votar esse PDITS, as comunidades que moram mais ou menos, variando de 70 a 360 Km de Fortaleza [...], muitas delas não tem nem computador, teriam que ler também em CD [...]. Aí vai o modelo é esse, o modelo para a gente é de legitimar. [...] Eu queria pelo menos o debate, eu colocava bem claro não, não, não vou aprovar na reunião. [...] Eu quero o debate.”
(Entrevistado de grupo organizado da sociedade civil de projeção regional)

“[O processo de aprovação do PDITS] foi uma discussão muito superficial assim. Eu realmente achei que ela poderia ser mais, estar mais aprofundada. Não foi uma discussão muito intensa mesmo porque eram reuniões muito curtas, elas tinham o secretário de cultura. Pessoas que tinham compromissos. Eu não sei se por isso, elas eram reuniões curtas. [...] Cerca de duas horas.[...] Eu acho que era necessário, [...] que eu analisasse os documentos em casa, fosse com ideias prontas. Eu senti essa necessidade. [...] Eles mandavam [o material do PDITS para analisar], mas eles mandavam assim muito próximo da reunião e, então, assim não dava para você formular, conversar com as pessoas da cidade. Porque acho que a função do conselheiro era juntar a comunidade [...] e não tinha esse tempo hábil. Eu até tentei falar em uma das reuniões [...] para que isso fosse mais visto, mais debatido com a sociedade mesmo. Não só por nós do conselho. [...] Mas não teve, assim, não nos deram oportunidade de expor as ideias. [...] Mas, ele [o coordenador] era assim, ele conduzia muito o que ele queria que fosse dito na reunião. As coisas que ele não queria escutar, ele cortava.” (Entrevistado de associação local da sociedade civil)

“Era um plano enorme, complexo e que, já se pegava uma análise mais crítica, porque já foi uma mudança na equipe que estava, digamos assim, fazendo um diagnóstico e propondo uma definição, até de uma perspectiva de [...] desenvolvimento sustentável e que teve elementos da pesquisa que eles colocaram, que reforçaram nossa crítica, que é a alteração, por exemplo, no perfil da renda da minoria em termos de distribuição, a gente descobriu que tinha empreendimentos não-turísticos, por exemplo, de loja de material de construção ou posto de gasolina, em que os trabalhadores ganhavam melhor de que os empreendimentos turísticos, a média salarial desses empreendimentos não-turísticos. Mesmo assim, era muito baixo aquilo que se esperava que o turismo pudesse gerar depois desse tempo que foram feitos esses investimentos. Quer dizer, você teve mais acesso por transporte terrestre a essas praias, tem estrada que chegava na beira da praia praticamente, mas mesmo assim, você não tem uma transformação do perfil da renda, da qualidade de vida dessas populações. E eles apontavam isso no estudo. E aí reforçou o que a gente tinha colocado de críticas, nesse aspecto econômico, social e as questões ambientais. Só que a gente percebeu que as questões ambientais também foram mal levantadas, [...] por exemplo, um serviço de saneamento de água, que algumas localidades, o serviço vinha, mas não atingia universalmente todo mundo.” (Entrevistado de grupo organizado da sociedade civil de projeção regional)

Inclusive, um **gestor público municipal** entrevistado também declarou que se sentiu excluído dos processos do PRODETUR, não conseguindo estabelecer demandas para o PDITS e tampouco foi contactado pelo governo do estado para realizar

audiências públicas ou parcerias para a divulgação da informação do programa. O resultado, foi a criação do PRODETUR com financiamento da CAF para a sua cidade.

“[Quando foi aprovado o PDITS] não fomos ouvidos. [...] É, estava difícil, então assim, para Fortaleza foi muito bom o PRODETUR ter transformado em PRODETUR Nacional a partir de 2008, porque a partir daí, as cidades com mais de um milhão de habitantes puderam tornar-se mutuários direto. E isso a gente, para você ver que não existe esse diálogo, a gente descobriu, por acaso, em um seminário que fomos participar em Brasília. [...] Isso foi abril de 2009. E o PRODETUR Nacional foi [...] junho de 2008. E quando eu vi, eu disse: 'poxa nós temos um plano nacional de turismo, que um dos macro programas é a regionalização do turismo. Que dentro dela existe o projeto dos 75 destinos indutores para o turismo' e lá eu descobri que a proposta do Estado do Ceará para o PRODETUR Nacional descartava Fortaleza. [...] E por mais que, se você tem um programa de desenvolvimento, tudo bem, a política do estado é a descentralização, interiorização do turismo, ótimo. Mas eu acho o seguinte, você pode até investir menos, mas não deixar de investir até diante dessa realidade. E aí eu coloquei estas questões, fiz todo esse discurso que estou fazendo aqui para você e o coordenador que estava lá do PRODETUR. Aí ele perguntou porque Fortaleza não faz parte? Não faz parte do PRODETUR Nacional?” (Gestor público municipal)

Se comparado ao Conselho de Pernambuco, o do Ceará teve menos espaço para contribuições e necessitava de uma metodologia que efetivamente estimulasse a participação dos representantes setoriais. Apesar de uma condução menos impositiva e de maior espaço de falar para o setor privado e terceiro setor, além do registro dos resultados de debates das câmaras temáticas, o Conselho do Polo Costa dos Arrecifes-PE também enfrentou limitações. A crítica mais recorrente dos entrevistados se refere à ausência de uma periodicidade das reuniões, que, aos poucos, foram se extinguindo. Conforme explicado por um entrevistado **gestor público estadual**, após a aprovação do PDITS no Conselho do Polo Costa dos Arrecifes, o espaço passou de deliberativo para consultivo. As reuniões aconteciam nos momentos de prestação de contas e também quando um conselheiro demandava. Porém os encontros foram rareando até não mais acontecerem, como descreveu o entrevistado:

“Aí foi aprovado os PDITS, o conselho deixou de ser deliberativo e passou a ser consultivo, certo? Agora estas câmaras temáticas, elas continuaram existindo. Sempre que havia novas sugestões, sempre que havia reuniões do conselho, as câmaras reuniam também. Bastava que

um membro solicitasse uma reunião [...]. Então, durante dois anos ou três ela funcionou bastante bem. O conselho funcionou nesse sentido. A cada prestação de contas a gente apresentava. [...] O Banco organizava tudo. Eu não sei porque isso foi, com o tempo, se esvaindo. Então, ao chegar ao final do PRODETUR II, houve, acho que há um ano ou dois atrás que aí eu não estava mais nesta área. Houve uma modificação nesta sistemática de conselho. Então se passou a ter uma instância dentro do Conselho de Turismo de Pernambuco que se discutiria o PRODETUR.” (Gestor público estadual)

Outro entrevistado, de um **grupo organizado da sociedade civil**, revela as demandas por encontros do conselho de Pernambuco com periodicidade fixa e a ausência de resposta efetiva para seus pedidos de reunião:

“Aprovamos [o PDITS]. Aprovamos. [...] E depois, a coisa desandou. Tanto que eu fiz uma indagação muito séria. Algum tempo depois, eu digo ‘o PRODETUR? Em que ficou o PRODETUR?’. [...] Nunca tivemos resposta mais. [...] Para o Banco [do Nordeste]. [...] ‘Em que ficou o PRODETUR?’, ‘Não, nós vamos retomar as reuniões’. A resposta era sempre essa: ‘Vão ser retomadas as reuniões.’” (Entrevistado de grupo organizado da sociedade civil de projeção regional)

Os conselheiros do Polo Costa dos Arrecifes também receberam o PDITS sistematizado em um CD para aprovação. Os arquivos do CD estavam no formato em PDF com 558 páginas. Segundo **gestor público estadual**, além do CD, cada conselheiro recebeu uma versão impressa do plano e a reunião de validação foi divulgada pelo jornal, sendo aberta a participantes que não os representantes setoriais. A ata do encontro de validação, no entanto, não traz a lista de presença para verificar se houve e qual a quantia dos observadores:

“O PDITS só é apresentado na grande plenária para todos as câmaras temáticas. [...] Para todos componentes do conselho em uma reunião aberta para seus convidados também. [...] Foi aberta. Era publicado no jornal, para, do PDITS, divulgada e tudo mais. [...] Nós fizemos essa grande reunião. Cada conselheiro saiu com o documento impresso e digital, certo? Aí houve outras reuniões e aí se criou esta sistemática onde ia se discutir a temática dos PDITS, dentro de cada tema relativo, aquelas câmaras que cada um se inscrevia, inclusive quem não era do conselho podia se inscrever nestas câmaras. E se passou pelo processo de discussão, sugestão e de que se adequasse.” (Gestor público estadual)

Na reunião do dia 25/06/2003, o representante do BNB reuniu as contribuições expressas nas intervenções dos conselheiros e se comprometeu a incluir as demandas no PDITS, que seria novamente entregue em CD para os representantes:

“[O representante do BNB] informou que os pontos sugeridos seriam devidamente estudados e incluídos no Plano, cuja cópia contendo as atualizações seria novamente entregue, em CD-ROM, para os conselheiros. Na sequência, solicitou que todos os representantes se debruçassem cuidadosamente sobre o PDITS, com vistas a enriquecer o projeto e conclamou a todos para que dessem suas contribuições. Resumindo os pronunciamentos, destacou os seguintes pontos; a importância de que os municípios definam os projetos a serem incluídos e possam eventualmente ser envolvidos diretamente na execução das obras; a inclusão da recuperação do Rio Capibaribe no Plano, inserindo-o em um dos componentes definidos pelo Programa; criação de um centro para formação profissional, melhor descrito no Plano; o aumento da rubrica para capacitação, descrevendo melhor as ações; a revisão do montante destinado para resíduos sólidos; a priorização das obras que já tenham os seus projetos executivos; e previsão de mais investimentos em turismo de mergulho.” (CONSELHO COSTA DOS ARRECIFES-PE, 2003)

Após esta síntese, dois conselheiros (um do setor privado, prestador de serviço do sistema “S”, e o outro, membro de um grupo organizado da sociedade civil que também tinha interesse nos processos de qualificação) pediram o aumento do percentual destinado à capacitação profissional e empresarial em turismo. Um representante da UEE argumentou que o PRODETUR não pretendia acabar com a carência da qualificação, mas minimizá-la, e outro funcionário da UEE propôs que as câmaras temáticas, que contariam com a presença de especialistas e técnicos, aprofundassem o debate e os resultados fossem posteriormente incluídos no PDITS. A ata também registra a intervenção de um **funcionário do BNB**:

“[O funcionário] do Banco do Nordeste - Concordou em propor um indicativo para a questão da capacitação, mas lembrou que fatalmente o PDITS não agradaria integralmente aos diferentes atores e que o mesmo estava em construção permanente. Enfatizou que aquela reunião buscava cumprir mais uma etapa do Programa e que a postergação permanente da aprovação do Plano até que o mesmo agradasse a todos, haveria um atraso significativo no andamento do Programa no Estado.” (CONSELHO COSTA DOS ARRECIFES-PE, 2003)

O plano foi, então, colocado em votação e, a partir da sugestão de um conselheiro do terceiro setor, os que concordavam com a validação do PDITS deveriam se levantar (em vez de permanecer como estavam). O plano foi aprovado com um voto contrário de um **representante da academia**, o professor Djailton Araújo da UFPE, que argumentou que o plano não foi elaborado coerentemente, se assemelhando a uma “colcha de retalhos”.

Sobre os procedimentos do Conselho do Polo Costa dos Arrecifes, um **funcionário do BNB** relatou que, após o envio do PDITS em CD para os representantes setoriais, se esperava que eles discutissem o plano em uma lista de e-mail. Porém, o debate online não foi muito efetivo e não houve muitas contribuições por parte dos conselheiros:

“Nós do Banco [do Nordeste] [...] funcionávamos como uma espécie de secretaria do conselho. Ou seja, [...] nos colocávamos como a interface do estado com os demais agentes [...]. E, houve um episódio, em que eu encaminhei um CD para, acho que foi até uma própria cópia do PDITS, para um representante da classe empresária. [...] E, ele havia dito que não havia recebido. Mas eu já havia encaminhado isso já há alguns dias [...] e eu não sei se eu tinha um recibo, não recordo bem. Sei que eu liguei de novo pra secretária dele e disse ‘Olha, nós encaminhamos isso tal dia, tal, tal; você confirma se recebeu ou não isso?’ e ela disse ‘nós recebemos sim, e eu entreguei a ele’. Aí, eu disse ‘não, acabei de falar com ele, ele disse que não havia recebido’ aí ela [...] me pediu ‘ligue daqui há 5 minutos’. Aí, quando eu liguei 5 minutos depois, ela ‘só um instantinho que eu vou passar pra ele’, aí ele ‘não, eu recebi, recebi, está aqui’. Ou seja, [...] a democracia é uma coisa que necessariamente a pessoa tem que exercer. Democracia não é só a disponibilidade dela, está certo? E democracia exige cidadania. Mas é uma impressão, [...] de que essas pessoas, às vezes, eles estavam, eu penso que eles estavam no conselho pelo cargo que ocupavam e não porque, de fato, eles tinham interesse... Não digo interesse, mas uma vontade pessoal de conduzir o programa [...] Eu cheguei a criar dentro do Yahoo Grupos, um grupo de discussão, pra que eles se manifestassem, ou seja, pra que dissessem o que achavam do PDITS e ficassem trocando ideias. Considerando que eu estava até como observador, eu não emitia opinião nenhuma e não era função do Banco emitir opinião nenhuma, apesar de fazer parte do conselho. O fato é que eles não trocaram nenhuma durante o período... Acho que, pelo menos nos 30 dias, não houve qualquer opinião de coisa alguma [...], ninguém fez qualquer consideração.” (Funcionário do BNB)

Ou seja, apesar do desejo e do desenho do programa para que o conselho do polo turístico fosse permanente, havia diversas dificuldades para que a instância se tornasse

um canal efetivo de participação e transparência para a sociedade. Dessa maneira, em Pernambuco, os debates do PRODETUR foram oficialmente assumidos pelo Conselho de Turismo do Estado – CONTUR, em específico a partir das câmaras temáticas desse espaço. Contudo, considerando que o PRODETUR Nacional Pernambuco ainda está em seu início, houve apenas uma reunião do CONTUR que contemplou o programa. Por sua vez, no Ceará, dentre os documentos recolhidos na SETUR, havia uma ata da 27ª reunião do CONTUR em 11 de novembro de 2008 (CONTUR-CE, 2008), na qual há o registro do Secretário de Turismo do Estado apresentando o PRODETUR Nacional Ceará, focando nos investimentos e planos para o Estado. Com base nesta ata e também nas exigências contratuais do PRODETUR Nacional, infiro que os debates da próxima etapa do programa acontecerão no CONTUR (apesar de entrevistados informarem que esse conselho tampouco tem se reunido ultimamente).

Vários entrevistados identificaram desafios para a continuação dos conselhos turísticos dos polos, tanto no Ceará, quanto em Pernambuco. Dentre as dificuldades, estão: a necessidade de fomento para a atuação dos conselheiros não somente dentro da instância, mas também com tempo e recursos para dialogar com as comunidades locais; a dependência da atuação e secretariado executivo do BNB; as demandas de espaço físico e transporte para os representantes; as resistências do gestor público estadual de se inserir neste mecanismo participativo; as mudanças de gestão da administração pública; a ausência de uma cultura democrática no estado; e momentos mais propícios para estimular a demanda e o interesse pelo conselho (principalmente no início dos investimentos):

“Era isso que a gente queria [...] que tivesse acontecido [o conselho como mecanismo para facilitar a participação da sociedade civil no acompanhamento do PRODETUR], que houvesse recursos destinados pra isso. Para a gente fazer [...] plenárias regionais, [...] mobilizar a sociedade civil nos municípios que compõem o Costa dos Arrecifes. [...] Por isso que eu acho que era uma questão política mesmo de não fazer. Na minha visão, o conselho se voltou muito para o Banco e para os grandes investimentos, investimentos estruturadores. E pronto. [Se fosse então pra medir a influência da sociedade civil no conselho?] Eu diria que é irrelevante, lamentavelmente.” (Grupo Organizado da Sociedade Civil de Pernambuco e de projeção regional)

“A- Acho que um deles [dos desafios para a continuidade dos conselhos] é essa questão da participação do Banco [do Nordeste] ativa, que eu acho que muitos não souberam, realmente, andar com pernas próprias, sabe? Acho que isso aí foi um dos pontos que foi

meio definitivo para alguns continuarem e outros não, enquanto o Banco estava, OK; quando o Banco recuou, não tiveram interesse, eu não sei, se perderam um pouco.

B- Eu acho que é também uma decisão política. A gente percebe que em alguns estados, os Estados querem um poder mais deles pra poder definirem as coisas como eles querem. É uma verdade [...]. Então, politicamente têm as suas estratégias e alguns Estados se retraem com aquilo ali, para que eles possam ter mais poder sobre os recursos do investimento. Outros não, eles já avançam mais nessa questão e conseguem dividir mais com a sociedade o que está sendo construído.” (**Funcionários do BNB**)

“A- Primeiro um conselho em um fórum de turismo não tem lugar. Não tem espacialidade. Então, quem mantém? O gestor público. O gestor público não quer que a imagem dele se desfaça. Então quem manobra o fórum?

B- O gestor público.

A- Qual a independência da população de pensar?

B- Nenhuma. Nenhuma. Vai todo

A- Fórum independente não existe.

B- Me diz uma coisa. O conselho aqui. Aquele conselho Estadual. Parou? Mesmo?

A- Parou de novo, né?

B- Pois é.

A- De novo.

B- Olha. Parou o conselho.” (**Gestor Público Estadual [A] e Membro da Academia do Ceará [B]**)

“É uma crítica minha, quando você coloca a política do turismo na mão do Estado, ele, pelo menos aqui, ele não escuta, nós não fomos escutados. [Vocês tinham uma cadeira naquele conselho do Polo Costa do Sol, que criaram em 2004?] Era só para assentar. [...] A gente assentava lá. Toda vida.[...] Não, nós até tentamos isso [colocar as demandas do município] no início da gestão da prefeita. Nós tentamos enfrentar essa com o Secretário [de Turismo do Estado] [...], mas não funcionou não.” (**Gestor Público Municipal Fortaleza CE**)

“Reunir as pessoas, chamar as pessoas, organizar as reuniões. Tudo era complicado. Mudança de governo, mudança de gestão no próprio PRODETUR, porque o [gestor da UEE em Pernambuco, Luiz] Castanha ele sempre facilitou muito que isso acontecesse. Os outros quando chegaram estava com o PRODETUR andando e então não tinha mais essa necessidade do conselho em aprovar nada e você sabe que isso é inerente mesmo ao gestor. [...] Eu acho que o gestor, ele tem que absorver o conselho como um instrumento de ajuda na questão, concorda comigo? Se o gestor não tiver este pensamento, esta linha de pensamento, o conselho não vai funcionar ou ele não vai registrar o conselho como um contribuinte. Ele vai registrar aquele conselho como uma coisa que não vai ajudar, vai atrapalhar. [...]. E o Banco, de certa forma [...] foi deixando que... O Banco do Nordeste, que esta coisa com tantos atropelos no meio, porque você sabe que quando a gente começa a lidar com obras, uma obra que não fica pronta, uma obra que é embargada.” (**Gestor Público Estadual PE**)

“Não, não há uma dificuldade. O que há é que, se nós estamos atuando em regiões que são fundamentalmente carentes, existe uma perspectiva muito grande da população por investimentos. Então, quando se forma um programa como esse, existe essa perspectiva. Mantém aquilo aquecido por anos. Quando essa perspectiva de novos investimentos cai, não vai vir mais coisa nova, esses grupos se extinguem. [...] É porque tem uma razão de ser. Deixa essa... Aí diminui a motivação. [...] Porque, se você pega um destino consolidado, tipo Porto Seguro. [...] O que tem de hoteleiro lá, o que tem de operador e o que tem de organização ambiental, justifica de ter um conselho funcionando. Então, tem altos e baixos.” (Funcionário do BID)

“O conselho daqui [do Ceará] ele tem se reunido muito pouco. Ele está praticamente inativo. Pelo que a gente tem conhecimento aqui, é... porque isso são reuniões nos últimos 5 anos e geralmente mais para tratar de um tema específico. Por exemplo, tinha algumas ações que precisavam ser inseridas, ou teriam que ser excluídas, que não estavam no planejamento original e eles queriam a validação do conselho. Então, botava aquela reunião lá, para apresentar aquilo ali, uma coisa bem meio direcionada, então, é uma instância que não tem funcionado muito aqui.” (Funcionários do BNB)

Independente das dificuldades que inviabilizaram, em ambos os estados, a permanência do conselho como um espaço específico do PRODETUR, há a leitura também de que os mecanismos de participação e acesso à informação do programa podem ter contribuído para fomentar o Conselho de Turismo do Estado, especialmente em Pernambuco. Dessa maneira, a apropriação do debate do PRODETUR no CONTUR-PE pode ser um desenrolar positivo na medida em que a SETUR-PE assume para si a responsabilidade de fomentar o debate sobre o turismo e o PRODETUR como uma política pública da secretaria. Por outro lado, esta estratégia pode manter o aspecto crítico da predominância do gestor público na definição das decisões a serem tomadas:

“Eu acho que a experiência do conselho do PRODETUR serviu pra dar bases ou, ao menos, incrementar o Conselho Estadual de Turismo que existe até hoje no estado. Não digo que foi a partir do conselho, até porque eu não conheço a história de Pernambuco em profundidade, eu venho de outro estado. Mas o que eu sinto, assim, que, aquela experiência vivenciada, ela deu mais fundamentação e consolidou essa proposta de um conselho permanente de turismo no estado, onde está representado, exatamente: o segmento público, a sociedade civil organizada através das suas ONGs [...] e a iniciativa privada [...] E, assim, esse movimento de colocar as pessoas juntas pra pensar e discutir o turismo, sem dúvida esse conselho do PRODETUR animou, deu elementos pra esse processo.” (Funcionário do BNB)

“Eu acho extremamente positivo [a apropriação do debate do PRODETUR pelo CONTUR-PE], porque não é uma ação estranha a Secretaria. Já faz parte do projeto de planejamento [...]. Então é algo que surgiu muito forte porque está dentro da política, [...] há uma perfeita sintonia. Então já quase isso fortalece o conselho [...]. É importante porque você tem a participação direta é, não apenas de uma representação, mas de toda sociedade que hoje é representada pelo conselho, da diretoria de diversos segmentos. E outra, está sendo conduzida pelo Secretário de Turismo, que é o responsável pela execução do programa.” (Gestor Público Estadual PE)

Vislumbrando o início do PRODETUR Nacional Ceará e Pernambuco, a apropriação do debate do PRODETUR pelos CONTURs de cada estado faz sentido na medida em que se aumenta e diversifica o número de polos turísticos. Se no PRODETUR NE I e II havia apenas um polo em cada estado, nos novos empréstimos, existem polos que não são apenas no litoral, mas também interiorizados. Questiono como uma única instância daria conta de todas essas realidades, incluindo a participação de representantes de todas essas localidades, sem se tornar um espaço inviável pela quantidade de conselheiros ou pelas distâncias. Por outro lado, o CONTUR pode sofrer os mesmos desafios. Em Pernambuco, pelo menos, o conselho do Estado prevê a formação de câmaras temáticas como fóruns amplos que convocam entidades envolvidas com os projetos, de modo que esse procedimento possa minimizar os desafios de conhecer as realidades dos impactados pelo programa. Mesmo no PRODETUR Nacional Pernambuco, esta estrutura ainda está se estabelecendo:

“Que também foi uma reunião só [sobre o PRODETUR no CONTUR-PE]. Agora é que está sendo retomado. [...] Ainda não [...] encaminhamos isso [as discussões sobre o PRODETUR Nacional Pernambuco]. Estamos montando uma estrutura ainda. Acredito que seja uma questão normal da dinâmica do projeto. [...] Bem, a reunião mais representativa foi quando o BID assumiu, que é coisa recente. Então anteriormente as reuniões eram realizadas pelo Conselho do Banco do Nordeste... [...] Não foram muitas as discussões porque o projeto já vinha caminhando [...]. Agora com o PRODETUR Nacional é que compete na verdade que se crie demandas para esse tipo de discussões.” (Gestor Público Estadual PE)

“Inclusive a questão dos polos também, agora como está acabando o PRODETUR II e no PRODETUR Nacional esse formato é diferente. Então perdeu mais força ainda, então, vai ser conselho do quê? Do estado, do polo, entendeu? [...] O pessoal estava preocupado sobre a questão da sobreposição de instância de discussão porque na verdade o conselho do polo ele deve ter [...] uma espécie de discussão mais

focalizada, mas ele deve ter uma relação com o conselho estadual de turismo [...] Só que alguns conselhos de polo, por exemplo, enfraqueceram, que o pessoal ficou assim só na instância maior. Só que na instância maior, acabou que se você quer tratar um assunto específico, que tem haver com o PRODETUR, por exemplo, naquele polo ali e com o nome do conselho estadual fica muito pequeno. Não interessa à maioria para pautar. Então isso tem acontecido em alguns estados também, essa indefinição assim de instâncias. E quanto tempo vai durar esse negócio de polo e já não se fala mais em polo agora no PRODETUR Nacional ou fala, mas é um formato um pouco diferente.” (Funcionário do BNB)

Anteriormente, o PRODETUR Nordeste já possuía um componente de fortalecimento institucional e, mais especificamente em sua segunda etapa, havia uma preocupação de relacionar o conselho de turismo do polo com outros conselhos, especialmente os municipais, fortalecendo estes espaços. No PRODETUR Nacional Ceará e Pernambuco, há a previsão de que os projetos do programa sejam debatidos em conselhos. No Ceará, a discussão está prevista para ocorrer dentro do CONTUR. Em Pernambuco, a proposta de empréstimo não é muito clara, mas faz uma referência ao conselho do polo. Durante a pesquisa de campo, no entanto, o CONTUR de Pernambuco foi indicado como o espaço para monitoramento do PRODETUR Nacional e, talvez, esse aspecto seja explicitado em etapas posteriores da operação.

Funcionários do BID indicaram o componente de fortalecimento institucional do PRODETUR Nacional (Ceará e Pernambuco) como o elemento a assegurar os debates em conselhos de turismo, quando eles existirem nas referidas regiões. A proposta é consolidar ou fortalecer instâncias participativas não somente para o programa, mas para o setor de políticas públicas em turismo como um todo:

“A- O PRODETUR Nacional prevê um componente que é fortalecimento institucional [...], o que se pretende é reforçar todos os mecanismos participativos, entre outras coisas, [...] dos atores executores da sociedade civil. Então, não é somente reforçar para o próprio PRODETUR, é preparar de maneira permanentemente. Então, se existir um conselho de turismo estadual, aí vai ser reforçado. Se nos municípios existe ou não um conselho de turismo municipal, também vai ser reforçado. As próprias instituições, como a SETUR, ou em cada município, se tem ou não, algum responsável pelo turismo, também vai ser reforçado. Então, aí já o PRODETUR Nacional contempla um componente muito forte para todos terem reforçamento. Não sei se você concorda ou não.

B- Totalmente. Um dos componentes era fortalecer esse tipo de ação. Mas, que eu saiba o contato em si não impõe a forma como se vai

fazer esse tipo de interação. Eu estava pensando também no regulamento operativo do programa [...].
A- Tem um anexo sobre fortalecimento institucional.” (Funcionários do BID)

Durante a pesquisa, obtive acesso ao manual operativo do PRODETUR Nacional Ceará (SETUR-CE, 2011), cujo anexo C trata do Fortalecimento Institucional dos Órgãos Estaduais e Municipais Gestores do Turismo e do Meio Ambiente. Não há uma explicitação da relação com conselhos estaduais ou municipais. Contudo, o documento indica o objetivo de se alcançar gestão da sustentabilidade ambiental, social e econômica do turismo; com o acesso equitativo das populações locais aos benefícios e produtos gerados pelo setor turístico. O regulamento também orienta que os processos de fortalecimento institucional devem respeitar a transparência de informações sobre a gestão turística e ambiental a partir da linguagem acessível a outros órgãos e ao público em geral. E, com o fim de estimular a participação da sociedade civil, o documento prevê a criação de mecanismos participativos e de controle social, como também mecanismos permanentes de comunicação (com o público interno e externo). Além disso, o anexo D, sobre a Institucionalização e Funcionamento da Unidade de Gerenciamento de Projeto, apresenta um organograma institucional que relaciona a unidade com o Conselho de Turismo.

5.2. Preparação e aprovação do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS como mecanismo de divulgação de informação para monitoramento do PRODETUR pela sociedade

Se por um lado a principal instância de transparência do PRODETUR são os Conselhos dos polos turísticos, o documento chave para o planejamento e monitoramento é o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS. O documento final do PDITS fica, inclusive, disponível ao público no portal do BNB. Na seção anterior, descrevi a dinâmica de validação do plano nos Conselhos do Ceará e de Pernambuco, agora, pretendo voltar algumas etapas para falar de seu processo de elaboração.

Para recolher informações para a preparação do PDITS, foram realizadas oficinas, que se assemelhavam a audiências públicas abertas à população, cuja metodologia era a de análise das Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças (ou SWOT pela sigla em inglês) dos municípios:

“O PDITS ele tinha [...] o diagnóstico, que eles chamavam na época [...] de leitura da realidade, e aí foram feitas reuniões nas localidades, oficinas de trabalho. Eles usaram a metodologia SWOT, a população... [...] Era aberto. Eles colocaram em rádio e era normalmente na capela, na igreja, assim, áreas de acesso fácil [...], tinha bastante representatividade, um número significativo. Eles apresentavam os pontos fortes, os fracos, as ameaças e oportunidades e o que eles achavam que era importante incorporar no plano.”
(Gestor Público Estadual do Ceará)

“A- E para montar o PDITS, foram feitas várias oficinas, em vários municípios envolvidos, todos segmentos envolvidos, tudo. Foi contratada, nós fizemos uma licitação, contratamos uma empresa e a empresa ficou aqui no estado, pelo menos, seis meses.

B- Nesse momento, eu me lembro de ter ouvido até [um outro gestor público municipal] mesmo comentando que houve muita discussão. Eu acredito que tenha vindo muita [...] sugestão de modificação.

A- Esse momento foi na elaboração do PDITS. Como houve também aqui no Nacional, essas oficinas, do mesmo jeito. E haverá outros momentos em audiências públicas. Não para modificar o projeto, porque não tem como você modificar. Mas alterar ou compensar de alguma forma.”
(Gestores Públicos Estaduais de Pernambuco)

Além das oficinas de análise diagnóstica dos municípios, as demandas dos municípios eram coletadas por formulários preenchidos pelas secretarias de turismo municipais e depois sistematizadas por uma empresa de consultoria no formato do PDITS. O processo semelhante estava em curso para o PRODETUR Nacional no momento do trabalho de campo. Conforme explicaram os entrevistados, somente operações que possuíam projetos já elaborados entravam no plano de ação. Inclusive, foi debatido que ações de municípios que não apresentassem viabilidade, poderiam ser substituídas por projetos de outras localidades. Assim, o planejamento e a capacidade de planejar do município era um fator importante para a sua inserção no PRODETUR:

“[Eram inseridas ações no PRODETUR] para quem tivesse capacidade pra executar, porque acontecia dos municípios estarem inadimplentes, deles não terem quadro técnico pra elaborar projeto, de não terem recurso pra contratar consultoria para essa elaboração,

de não saberem como pleitear esses recursos, então acontecia de municípios não conseguirem aprovar esses projetos. As primeiras ações desenvolvidas foram os planos diretores.” (Gestor Público Estadual do Ceará)

“Nós fizemos as propostas, mas, assim, em todas essas áreas do serviço público, que é importante, eu acho, a gente entender isso. A proposta, ela precisa estar acompanhada da possibilidade de realização. Então não adianta eu fazer uma proposta que eu não tenho projeto, eu não tenho como [...] dar retorno daquele recurso. O retorno social, retorno econômico, não tem. Então o PRODETUR, ele tem essa visão. Da possibilidade de realização. Você, para todas as ações, você tem que ter um estudo da viabilidade econômica, um estudo da viabilidade técnica, a possibilidade, o retorno social. Então, é o que norteia muito, não é só a prioridade do que a gestão deseja. Mas também do que a gestão tem possibilidade de realizar. Do que a gente tem projeto pronto? Para o que a gente está pronto pra receber recurso? [...] Então, cabe aos municípios, assim, preparar projetos [...]. Do mesmo jeito em outros programas que não diretamente o PRODETUR, a dinâmica é a mesma.” (Gestor Público Municipal de Olinda-PE)

“Porque, pra assinar o contrato, o Estado tinha que ter 30% dos projetos já prontos, assim, já elaborados. O Estado brasileiro não tem tradição de fazer projeto antes de ter o dinheiro. Você tem o dinheiro, depois você faz o projeto, geralmente. [...] Então, no fundo, no fundo, para entrar na matriz do PRODETUR, [...] era uma briga de foice [...]. Eu lembro demais os pedidos de Pernambuco. Era um calhamaço de coisas e de pequenas intervenções. [...] Quando você tentava ter uma visão de conjunto, não tinha, porque era [...] essa negociação ali, com o município, [...] o estado dizia ‘mandem para a gente a lista do que vocês querem fazer. E os projetos. O que tiver projeto, entra, o que não tiver, não entra’. [...] Quantos municípios mandavam para o Banco [do Nordeste] e diziam ‘por que a gente só ficou com dois projetos? Por que só vai duzentos mil para o meu município?’, e o Banco ficava ‘Oh, não é bem a gente que decide a matriz...’, e eles queriam colocar tudo para transportes. Aí o Banco ficava, ‘Oh, tem que ter DI [Desenvolvimento Institucional], tem que ter [plano de] resíduos sólidos...’. [...] Eu acho que os municípios não eram muito chamados, a coisa não era pensada como uma concepção de planejamento, de desenvolvimento. Era disputa mesmo.” (Funcionário do BNB)

Na mesma medida em que o PRODETUR fazia um esforço no sentido de planejamento, a visão do todo se perdia quando os municípios sistematizavam suas demandas. Com a disputa pelos projetos e pequenas intervenções entre os municípios, como acima descrito, perdia-se a ideia do conjunto do PRODETUR. Uma vez que a lista de demandas municipais não apresenta as inter-relações e as prioridades para a melhoria de vida da população por meio do turismo, ou para a construção de

infraestrutura para atrair o capital privado, não se estabelece um todo coerente no PDITS. A coerência dos projetos inseridos no plano com os componentes e os objetivos do PRODETUR é o elemento que viabilizaria o programa segundo seus próprios termos, descritos nos documentos de propostas de empréstimo, regulamentos, etc. Com a ausência dessa coerência, especialmente nos municípios (onde as intervenções do programa ocorrem), não há a compreensão do PRODETUR como um programa com objetivos e propostas específicos, por parte de alguns gestores públicos municipais. O programa se reduz a uma fonte de recurso dentre outros projetos oriundos do estado.

Além disso, nos municípios, cujos gestores deveriam coletar demandas da população para o PDITS e divulgar as informações sobre o PRODETUR, os funcionários das secretarias de turismo e das prefeituras, por vezes, não contam com canais sistematizados e oficiais para ouvir a população. Quando não há uma gestão participativa com conselhos e conferências municipais já estabelecidas, como é o caso de Olinda-PE, os gestores municipais presumem quais são as necessidades da população.

A hierarquia das SETURs municipais também dificulta o diálogo e o acesso a informações dos funcionários, concentrando os fluxos de informação na figura do prefeito, não viabilizando esta consulta popular. Este último caso foi observado em Aquiraz-CE, quando o gestor público estadual entrevistado explicou que era responsável pelas obras do PRODETUR na cidade, mas não soube falar sobre as reuniões do Conselho ou mesmo dos planos para o PRODETUR Nacional Ceará.

Um **gestor público municipal** expressou a dificuldade de canais estabelecidos pelo PRODETUR para consultar a população. O fato de o programa exigir a participação da comunidade no planejamento das prioridades dos municípios era compreendido como o convite para a prefeitura e outras entidades locais participarem do conselho do polo turístico. Não há o entendimento da necessidade de uma consulta local mais ampla em audiências públicas, promovidas em parceria com o município.

“[Estava escrito na proposta de empréstimo do PRODETUR que era necessário a participação da comunidade no planejamento pra determinar as prioridades municipais.] Mas eu acho que a comunidade que eles estão chamando somos nós. A gente não é empresa pública, não é isso? Então, eu acho que eles já chamam as secretarias, já chamam as pessoas [...] que a gente já sabe e também teve isso. Vamos dizer, eles chamam, a sociedade civil foi chamada, só

que foi pouca gente.[...] Eu já vi gente lá dono de hotel, vi gente lá de associações, nessas reuniões do Banco do Nordeste.” (Gestor Público Municipal)

Por outro lado, é interessante notar que, no mesmo município da entrevista acima, a justificativa para compreender as demandas da sociedade se apoia na existência de conselhos e associações que se mobilizam e apresentam demandas à prefeitura (ainda que a explicação do trecho abaixo também revela a percepção de obras que seriam consideradas boas para os serviços de turismo a partir do senso comum):

“[Vocês fizeram algum diagnóstico, teve algum diálogo com a população, como é que vocês definiram os projetos?] É porque, assim, essas propostas, esses projetos já estão há muito tempo sendo solicitados, desde o modelo do PRODETUR I. Então, a população que a gente entrou em contato foram, digamos, as pessoas interessadas, os atores foram mais os donos de hotéis, donos de restaurantes, associação de moradores, essa parte foi mais com o trade de turismo. Porque, se você melhorar a via de acesso, você está melhorando o acesso das pessoas aqui, tanto a população, como o trade de turismo vem pra cá. Agora, se a gente fez reuniões com associações, só assim, associação de barraqueiros, associações de turismo, a de moradores, eu não fiz, só se foi o pessoal do planejamento [da Secretaria de Planejamento, que também executa o PRODETUR no município] que pode ter feito.[...] Era o trabalho que já tem feito com a Prefeitura. Assim, a gente tem aquela Câmara de Turismo [de um bairro] que se reúne sempre, [...] e a gente tem também o Conselho Municipal de Turismo, que não se reúne muito, mas [...] a gente acompanha eles muito em reuniões, antes de acontecer o conselho, antes da câmara, a gente já se reúne... Então, a gente já sabe, mais ou menos, quais são os anseios, quais são as propostas, o que é que eles tão querendo... É quase como se fosse uma coisa em comum, do pensamento, entendeu?” (Gestor Público Municipal)

Olinda, em Pernambuco, foi o município que se destacou pela estrutura de orçamento participativo, conselhos e conferências para a definição das prioridades do local. Como apresentado anteriormente, apesar desses espaços, os projetos do PRODETUR na cidade também geraram pressões e crítica de moradores. No entanto, há um processo de consulta formalizado para coletar informações para o PDITS por meio de conferências de cultura, do Conselho de Preservação do Patrimônio, o Conselho de Políticas Culturais, e as plenárias do orçamento participativo, como explicou o **gestor público municipal entrevistado**.

Os PDITS devem ser revisados para que se iniciem as atividades do PRODETUR Nacional Ceará e Pernambuco, inclusive com dados de estudos de demanda turística para comprovar a necessidade de criação dos novos polos turísticos. No Ceará, entrevistados indicaram o estímulo ao PDITS a partir do planejamento participativo, aproveitando o processamento de informações das oficinas do Projeto de Valorização dos Destinos:

“No PRODETUR Nacional você está reforçando muito mais todo o tema de planejamento estratégico, que nós solicitamos que, com antecedência, se faça o que nós chamamos PDITS, Plano de Desenvolvimento Integrado ao Turismo, que é exigido que seja um processo participativo de consulta à sociedade civil, a representantes de setor da administração pública. No caso do Ceará, se está fazendo também um projeto que é de Valorização de Destinos Turísticos, que é como uma pesquisa, um processador de planejamento muito mais concretizado para outros destinos turísticos; se está falando muito com a população local, com todos os potenciais que podem entrar no setor turístico. Então, se está potencializando muito mais todos os processadores participativos.” (Funcionário do BID)

“Nós temos o projeto, já em andamento, de Valorização dos Destinos que já está em andamento nesses três destinos que já estão definidos que eu falei, litoral [...]: Cumbuco, Morro Branco, Praia das Fontes e, vamos dizer assim, um unipolo que é lá de Canoa Quebrada [...], vai envolver a sede do município de Aracati, que é muito próximo, está certo? [...] Nós estamos fazendo vários passos de participação. [...] Tecnicamente, você chega no local e já pode imaginar o que é que seria mais importante por ali. Mas, tem outras coisas que até você acha importante, que a população local não acha que seja tão prioritário assim. E tem outras coisas que você não viu, que a população está vivenciando e que gostaria de melhorar. [...] As primeiras consultas participativas. Que aí participam desde a administração pública - de representantes da administração pública e local - como qualquer habitante, representantes de segmentos, de empresários, segmento hoteleiro, de transporte... A gente faz questão de ver quais são os segmentos representativos naquela área pra poder fazer com que eles participem. [...] Nós temos feito consulta de oitenta à quase duzentas pessoas, certo? Então, isso é quase uma audiência pública. [...] A partir [...] desses registros, desses anseios, dessas preocupações da sociedade local a gente faz oficinas. E nessas oficinas, também, já não é mais, nem poderia ser, porque senão não teria um bom resultado; não pode ter sido com todo mundo, tem que ser uma coisa mais restrita. Então, dos segmentos que participaram, vai um representante de cada segmento e alguma outra pessoa que tenha tido uma boa atuação [...]. E aí, nessas oficinas, são identificadas, realmente, as coisas que são mais viáveis pra se fazer. O que é que é mais urgente, prioritário [...] Inclusive, no Projeto Valorização dos Destinos, nós já estamos pensando em depois que já

tiver tudo OK, validado e tal... Nós ainda vamos voltar nas comunidades e fazer a apresentação do que ficou acertado pra eles [...]. Porque, inclusive, o consultor lá do BID [...] já avaliou os nossos primeiros relatórios do Projeto de Valorização de Destinos como sendo mini-PDITS.” (Gestor Público Estadual-CE)

No Ceará, cabe destacar, a estrutura da Unidade de Gestão do PRODETUR é composta toda por gestores que não participaram das operações anteriores. Inclusive, no trabalho de campo, foi difícil obter o contato e realizar entrevista com os gestores do PRODETUR Nordeste, uma vez que a grande maioria já não estava mais na secretaria. Portanto, é possível que os processos do PDITS, e outras instâncias participativas, sejam diferentes (no limite do que é possível dentro das condicionalidades e orientações dos documentos). Dessa maneira, se explica a iniciativa do Projeto de Valorização de Destinos, visto como um “*mini-PDITS*” pelos funcionários do BID.

5.3. Políticas e práticas de informação no planejamento e na execução do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco

No transcorrer das entrevistas, os funcionários do BID enfatizaram que o acesso à informação é considerado um princípio do Banco, indicando a existência da Política de Informação e das instâncias participativas do PRODETUR. A justificativa para assumir essa postura e um discurso participativo é a de que o BID é um banco cujo objetivo é desenvolvimento dos países da América Latina e do Caribe, e que trabalha com recursos públicos (oriundo dos países membros). Dessa maneira, os funcionários entrevistados acreditam que a transparência melhora a participação e os projetos, e também estimula a aceitação pública dos projetos do Banco.

“Fundamental. Acesso à informação e transparência, primeiro, são princípios do Banco. Um banco de desenvolvimento, né? Não é um banco privado, é uma cooperativa de 48 países, donos de um banco para ter funções essencialmente de redução de pobreza e de integração da América Latina e dos países do Caribe. Então, aí, por um lado é mandato do Banco, por outro lado é um instrumento, que a participação pública sempre demonstrou que melhora os projetos. Quanto mais participação pública tem, melhor a qualidade do projeto, no sentido também que diminui as tensões sociais e os conflitos potenciais na execução do projeto. [...] Não é só um

princípio ético, e é a política do Banco, como também é demonstrado que a participação pública é útil, é necessária e útil para melhorar os projetos. E para melhorar a aceitação pública dos projetos.”
(Funcionário do BID)

“Se aparece nos contratos, nos documentos associados aos contratos, é simplesmente reiterado pela lei brasileira, que obriga — com razão — a transparência, e, por outro lado, as políticas do Banco. O Banco sendo uma entidade multilateral, não aplica ao Banco a lei brasileira, ou a lei panamenha, ou a lei nicaraguense ou a lei dos países sócios. Aplicam-se as próprias políticas do Banco. [...] Tem várias políticas que tocam o tema da transparência, uma é a Política de Acesso à Informação, a OP 102, tem a Política de Meio Ambiente, a OP 603, tem a política sobre temas indígenas, [...] tem uma política de gênero e igualdade... Todas essas políticas fazem referência à transparência e acesso à informação. Isso então, são as leis, entre aspas, do próprio BID, e qualquer contrato do BID, que seja em saúde, em turismo, em infraestrutura, etc, exige que se acatem as leis... As políticas do Banco, que são chamadas as políticas de salvaguardas do Banco.”
(Funcionário do BID)

Além de ser útil para evitar conflitos e tensões, de modo a contribuir para que a população aceite os projetos de desenvolvimento, as políticas e práticas de informação também podem ser compreendidas na medida em que a imagem, reputação e credibilidade do BID são valorizadas por seus funcionários e outros entrevistados. Isto é, uma boa reputação facilita e, por vezes assegura, a continuidade das operações e empréstimos de um BMD. Neste contexto, se legitima o argumento de Steffek (2010) de que a *accountability* se baseia na sanção simbólica por parte da sociedade no sentido de que a instituição pública perde sua reputação. Veja abaixo o papel da reputação e da imagem de credibilidade do Banco, segundo os **funcionários do BID e do BNB:**

“A- Aliás, a reputação é importante para todos os bancos, que sejam privados, que sejam públicos. Os bancos vivem de sua reputação. E quando a reputação de um banco cai, a confiança de quem depende desse banco também cai, e isso afeta totalmente o desempenho das instituições. [...] O BID, como instrumento público de desenvolvimento, é ainda mais sensível em termos de reputação, porque temos que ser exemplares. Não tem escolha isso. É uma instituição de desenvolvimento. [...] Com certeza é a mesma coisa com o BNB.

B- Tem que ser exemplar e parecê-lo.” **(Funcionários do BID)**

“O BID é uma instituição política, tem um papel político. E nesse Brasil de transição dos anos 90 para os anos 2000, para a década de 2000, onde eles eram a única, ao lado do Banco Mundial, praticamente, a única fonte de recursos para investimentos no Brasil,

gozavam de um status muito grande e é fundamental que eles tenham credibilidade. Como é que você consegue emprestar dinheiro, se você não confia no credor, assim?” (Funcionário do BNB)

“É, na verdade o BID tem se preocupado muito com a questão da imagem do programa, no sentido de trazer efetivos benefícios para a população. Não ser um programa, digamos, de obras que no final das contas vá favorecer a um empreendimento privado, por exemplo, e não o desenvolvimento local. Eles também estão preocupados com a questão dos aspectos ambientais, muito” (Funcionário do BNB)

A preocupação dos funcionários com a imagem do Banco indica a necessidade de que a instituição e seus projetos sejam aceitos pela sociedade civil, de forma que as intervenções possam ocorrer sem maiores resistências e tensões. Assim, a manutenção da reputação e a credibilidade do Banco servem também para renovar a legitimidade de suas operações e assegurar a continuidade dos empréstimos e projetos de desenvolvimento (em um esforço de diminuir as disputas nesses processos). O Banco, então, adota o discurso da participação, que pode conceder a criação de espaços de diálogo. Porém, há que se verificar a distância que existe entre i) o discurso participativo e o desenho das operações e ii) as práticas e dinâmicas presentes na realidade empírica dos processos de desenvolvimento. Além disso, como exposto anteriormente, a adoção do discurso e de espaços participativos também são fomentados pela mobilização e denúncias por parte de cidadãos e grupos organizados em face a projetos problemáticos (sendo o caso de Tamandaré-PE emblemático para o desenho de instâncias participativas no PRODETUR NE II).

Por outro lado, a efetivação da transparência e do acesso à informação encontra obstáculos nos projetos do PRODETUR. Na pesquisa de campo, ficou aparente como o receio das consequências de se apresentar determinada informação pode bloquear este acesso. Este receio, aspecto subjetivo que influencia as práticas de informação, tem origem tanto nos gestores públicos (que podem sofrer represálias em seus cargos, caso a informação seja usada com “má-fé” ou como recurso para a crítica), quanto em cidadãos impactados pelo projeto (que podem perder os benefícios das intervenções ao pressionar por melhorias).

Dois eventos do trabalho de campo ilustram melhor a afirmação acima. Primeiro, um **cidadão** que teve seu cotidiano modificado pelo ordenamento do espaço público e privado do projeto do PRODETUR em seu município (em Pernambuco), concedeu a entrevista, porém constantemente pediu para interromper a gravação. Esses

momentos ocorriam quando utilizava termos mais críticos para se referir à insatisfação com o projeto, ou quando relatava uma reprimenda da gestão pública devido à produção coletiva de um sinal identificador de uma nova edificação que não divulgava o nome da administração. O cuidado de não se mostrar muito questionador se explicava pelo receio em perder benefícios adquiridos com o projeto em seu município.

Já no Ceará, o receio de fornecer informação transpareceu em entrevista com um **gestor público estadual** que se mostrou preocupado com a má-fé no uso da informação. Para agendar uma entrevista durante o trabalho de campo, o referido gestor solicitou: uma mensagem eletrônica por escrito explicando a pesquisa; um ofício digitalizado assinado pela coordenadora do programa de pós-graduação me apresentando como estudante da instituição; a entrega do ofício impresso em mãos no dia da entrevista; a tentativa inicial de obter a entrevista com seu superior; e a confirmação pela secretária do supervisor de que a reunião deveria ser com o gestor em questão. Ainda, ao final da entrevista, o gestor público estadual conclui, em voz alta, que não precisaria ter ficado “*espantado*” com o pedido de entrevista.

Além disso, nesse órgão estadual em específico, houve uma grande disparidade de acesso à informação. O entrevistado forneceu o arquivo dos convites de instâncias participativas organizadas pelo PRODETUR, porém ficou receoso em permitir o acesso às gravações de uma audiência pública para o licenciamento ambiental de obra do programa. Argumentou que tais gravações não seriam de interesse da pesquisa, de acordo com o texto que estava exposto no ofício. Porém, como outro gestor havia informado, todas as audiências são gravadas, então, o arquivo existia. E, por ser uma audiência pública, isto é, aberta ao público, não haveria nada que justificasse o sigilo dessa informação. Para finalizar, o entrevistado relatou rapidamente um caso de fraude que ocorreu por pessoas que tiveram acesso ao formato do papel timbrado do órgão.

Por outro lado, **outro gestor** da mesma instituição ofereceu o acesso a todos os documentos disponíveis sobre o PRODETUR Nordeste, desde que fosse enviada uma solicitação por escrito que deveria ser aprovada por seu superior. Neste momento, foram coletados documentos importantes para preencher lacunas do trabalho de campo e que serviram de base para a escrita da dissertação. Contudo, não houve um filtro e seleção dos documentos aos quais pude acessar. Dentre os arquivos eletrônicos, cheguei a encontrar um ou outro documento pessoal de funcionários do órgão. Acredito que, se a

lei brasileira de acesso à informação estivesse em vigor no período, haveria critérios mais claros para a solicitação e obtenção dos documentos, sem grande disparidade de postura entre funcionários de uma mesma instituição pública.

No entanto, na ausência de uma legislação de acesso em vigor, verifiquei que, durante o PRODETUR Nordeste, o perfil dos solicitantes de informação e sua influencia pode facilitar a obtenção de documentos para compreender os projetos de intervenção nas comunidades. Há que se considerar que existem diferentes esferas de atuação na busca da informação, uma vez que o programa é complexo, envolvendo municípios, estados, Poder Público Federal e BMDs.

Em Paracuru-CE, um entrevistado **de grupo organizado da sociedade civil** explica como seria difícil para um cidadão comum, que não participa de coletivos, acessar informações sobre os projetos no município:

“[Não teve seminários, fóruns, consulta pública, algum espaço para falar do PRODETUR?] Na verdade, eu nem digo que não teve, sabe? Mas é tão insignificante... O alcance é tão pequeno, porque eles não mobilizam. Eles fazem, por exemplo: [...] o conselho de saúde ambiental. Aconteceu, o fórum aconteceu. Mas, quando você olha, o que ele [o gestor público municipal] faz? Ele vai lá, bota um editalzinho desse tamanho, bota lá no quadro na Prefeitura, no flanelógrafo e pronto. A gente vai lá. Eu vivo lá. Eu vou na comissão das licitação, vou no Diário Oficial, mas quem é do povo que vai ver Diário Oficial? Não é? Quem vai todo dia na internet fuçar? A gente tem plantão pra ver a prestação de contas da Prefeitura, hoje em dia é mensal [...]. Mas a gente sabe, mais ou menos, monitorar, fiscalizar e tirar conclusão. Aí é que é importante. Não basta só você ver as coisas. Você tem que saber extrair algum valor daquilo. Então, é por isso que hoje nós estamos quase em todos os conselhos, nós estamos em todo evento que rola pelo meio ambiente, tudo. Quando não é presencial, vai por videoconferência e a gente arranja dinheiro, eu, por exemplo, banco muita coisa minha mesmo.” (Entrevistado de associação local da sociedade civil)

O mesmo entrevistado explica que, ainda que estivesse inserido em um contexto de mobilização e em uma organização que permitisse acessar recursos (de conhecimento, tempo e dinheiro) para monitorar os projetos públicos, teve dificuldades para obter documentos sobre as intervenções do PRODETUR em seu município:

“Como eu sempre andei muito por Brasília e tudo. Eu tenho muito amigo também lá. Até amigo importante do governo [...]. Aí eu sabia mais ou menos os procedimentos e também eu conheço, tenho político na minha família, tem juiz, têm procuradores e eu sempre gostei, eu

sempre trabalhei com comunidades, então eu sabia mais ou menos o método de se roubar e o método de fazer certo. Como, quando eu cheguei aqui, o que a gente fez? Fundou essa ONG pra trabalhar com o meio ambiente. Eles criaram o COMDEMA, que é o Conselho, e a ONG foi obrigada a ir pra dentro do conselho. Por quê? É a única que trabalha com educação ambiental aqui na região, na costa oeste todinha. Nós fomos. E, lá dentro, eu pesquiso, eu me interesso. Eu ia ler tudo. Quando chegou aqui o PRODETUR, aí o cara ‘vai ter reunião do PRODETUR’, eu disse ‘Ah, então eu vou também’, [...] ‘Alguém quer ir mais?’, ‘Não, quero não’ aí eu ia. Aí o tempo foi passando. Eu ia ler, depois me informar. E, na primeira obra, a gente viu logo como é que era. Então o resto foi fácil, pra mim, perceber.”
(Entrevistado de associação local da sociedade civil)

O interesse em participar e o aprendizado democrático e político são importantes para fomentar uma cultura que viabilize práticas de acesso à informação, porém, para o cidadão comum, faltam recursos para obter os documentos e compreendê-los. Esses recursos, por vezes, são providos por grupos organizados, que acumulam as ferramentas para acessar e interpretar as informações do PRODETUR. Porém, os **gestores dos municípios**, por vezes, mesmo em contextos mais participativos, têm dificuldade de compreender o acesso à informação como uma ação proativa e contínua, que ocorra durante todo o transcorrer da intervenção. Afinal, esta divulgação ativa da administração pública municipal também requer recursos financeiros e tempo:

“[Quando estava realizando essas obras, vocês fizeram algum tipo de informativo pra população, para ela saber o que estava acontecendo, quem estava financiando?] Está, são, são. A pessoa sabe, com certeza. [E como que é feito isso? Há algum informativo para população?] Não, não tem nada assim específico, não, de informativo, não. Assim, é mesmo só divulgação. Boca a boca, mesmo, as pessoas ficam sabendo. [...] É só o boca a boca, mesmo.” **(Gestor Público Municipal - Ceará)**

“Porque é um trabalho corriqueiro nosso. A gente não tem que publicar em nenhum canto [os laudos para a retirada de árvores que podem cair]. Era realmente trabalho, obrigação da gente, dar o laudo, dar publicidade aos órgãos de preservação e fazer o nosso trabalho. Porque a gente não podia também, a cada passo que ia fazer, está o tempo todo chamando eles [os cidadãos impactados ou beneficiados pelo PRODETUR], o que eles acham. Claro que existe um lado da população que abraça a árvore, ‘não deixa ali cair aqui naturalmente, morrer naturalmente’. [...] Mas, dentro de uma visão institucional e de uma responsabilidade que é nossa. Se uma árvore cair e matar alguém, ou algum dano material de um carro, é nossa a responsabilidade. Então, nós decidimos, se ela estava com problemas, legalmente, no laudo, com a indicação da Vigilância Sanitária, da

Defesa Civil, que ela deve ser erradicada por um problema que pode causar à vida de alguém. Então, a gente tomava a decisão de retirar.”
(Gestor Público Municipal - Pernambuco)

Na esfera do estado do Ceará, o sigilo do PRODETUR foi muito criticado especialmente no início do programa, quando os grupos organizados sabiam que a operação seria contratada, mas não tinha acesso a documentos que revelavam sua estrutura, desenho e área de atuação. Os entrevistados relatam a busca de informação, que passa por negativas na gestão pública municipal, estadual e até federal. Em um dos casos, a informação do programa do BID foi obtida com o auxílio de uma entidade estadunidense, o *Bank Information Center – BIC*. Já em outro caso, o BID orientou sobre a melhor forma de se obter documentos da intervenção específica em um município, mas a informação foi acessada pelo Ministério do Turismo.

“Primeiro, houve muita crítica ao PRODETUR aqui no Ceará, houve muita crítica ao PRODETUR I porque ele ficou sigiloso. Ele não foi um projeto feito participativo, ele caiu de paraquedas e as pessoas ouviram, ouviam falar ‘Vai chegar um projeto PRODETUR com isso, com isso’. Mas, eles, eles prendiam de tal... ‘Este projeto não foi feito aqui, foi feito em Brasília, foi um projeto feito de gabinete, feito em Brasília’. Quando, os governadores do Nordeste foram chamados.”
(Membro da Academia do Ceará)

“Tiveram algumas informações privilegiadas para os amigos do rei. E aí é diferente, quando você sabe que uma terra, que vale R\$ 100,00 o hectare um exemplo e daqui há alguns anos vai chegar energia elétrica, estrada, telefonia e saneamento, essa terra que vale R\$ 100,00 o hectare vai valer quanto? Mil? Dois mil? Três mil? Quatro mil? Como essas informações não foram pra sociedade, ficaram na mão de alguns governantes, já começou a falha daí, as comunidades vulneráveis, porque, por conta de só um detalhe da informação não sabiam quanto sua terra ia valer em um período curto depois, 3 a 5 anos [...]. Nós fizemos um conjunto de seminários, a primeira informação que pegamos do PRODETUR não foi no Brasil, foi no BIC – Bank Information Center, nos Estados Unidos, eles deram a informação para gente de um projeto brasileiro, e o governo brasileiro não deu a informação pra gente. [Vocês tentaram pelo governo brasileiro?] Tentamos várias vezes.[...] Pelos Ministérios, pelo Governo do Estado, Ministério do Meio Ambiente e não tinha nenhuma informação. Aí fizemos contato com o pessoal do BIC e eles deram primeiro, aí quando a gente chegou com a informação, eles [gestores públicos estaduais] foram obrigados a dar para gente e ficaram indignados porque a gente começou a botar isso em cartilhas, fizemos seis seminários nas comunidades, nos municípios prioritários, e aí eles não acharam nada bom, porque aquilo não era para ser dito daquele jeito, porque ia espantar o povo, ia provocar especulação. Provocar

especulação como? A população não poderia saber de uma coisa que ia impactar eles, por que não?” (Grupo Organizado da Sociedade Civil do Ceará e de projeção regional)

“Foi aqui, no Governo do Estado, mas eles negaram informações... Governo Federal, também...[...] Era, assim, uma situação de que ainda a história está sendo elaborada, a concepção das coisas, ainda está só nas ideias, não tem nada concreto, não tem nada definido. E, ao mesmo tempo, tendo empreendimentos grandes sendo já licenciados no Conselho Estadual do Meio Ambiente, na Secretaria do Meio Ambiente, Superintendência Estadual do Meio Ambiente, já vindo, surgindo, digamos assim, empreendimentos como estradas, como o aeroporto, que foi praticamente construído um novo, obras de saneamento sendo já licenciadas e até mesmo empreendimentos turísticos de grande porte, como os resorts aqui na região metropolitana, mais próximo de Fortaleza, começaram a surgir vários resorts. E aí a gente ficou preocupado. [...] [Procuraram] o Governo Federal, a gente tinha algumas pessoas também de ONGs, que tem escritório no Brasil, que tem alguma relação, SOS Mata Atlântica, a Rede Brasileira de Monitoramento de Instituições Multilaterais, que foi um parceiro importante, a gente inclusive se associou a essa rede [...]. E participando de eventos organizados, que tinham também o objetivo de buscar o diálogo com o Ministério do Turismo, o Ministério do Meio Ambiente, o BNDES, para tentar descobrir, tentar obter as informações, porque elas não estavam disponíveis em nenhuma forma pública, nenhum acesso público. [...] Aí teve só uma entidade internacional que a gente conseguiu, [...] foi ela que conseguiu acessar essas informações do BID e passou pra nós esses projetos todinhos.” (Grupo Organizado da Sociedade Civil do Ceará e de projeção regional)

“Quando eu fui levantar a questão, pedi pra ver o projeto [da urbanização da Praça da Munguba em Paracuru, CE] [...] e a prefeitura se recusou a mostrar. [...] 2007. Se recusou a mostrar. Quando vii que não tinha alternativa, aí eles mostraram. Eu fui ao BID. [...] Foi assim, eu primeiro fui aqui: COMDEMA. Eu sou membro, não quiseram dar o projeto. Prefeitura, não quiseram dar. E a placa [das obras] não indicava nada. Então eu resolvi ir no Banco do Nordeste [...] e no BID, aí me informaram, sim, que a obra inteira era do BID, que iam procurar a comissão executora de obras do PRODETUR, aqui do Ceará, que é um órgão da Secretaria de Turismo do Estado. Lá, do mesmo jeito: não tinha o projeto. Eles fiscalizam a obra. A tarefa deles é essa: acompanhar e fiscalizar e não tinham o projeto. Quer dizer, se recusaram a dar o projeto. Bom, agora eu vou à Brasília. Eu fui. Fui à CGU [Controladoria-Geral da União]. Aí depois fui ao Ministério do Turismo, na comissão executora de obras do Ministério do Turismo, na coordenadoria de obras do PRODETUR foi que eu consegui o projeto completo. Plantas, tudo. E eu vi que estava faltando coisa. Por isso que eles não queriam [...] mostrar por causa disso.” (Entrevistado de associação local Sociedade Civil do Ceará)

Se, por um lado, as informações não estavam disponíveis para o cidadão comum de modo que o perfil do solicitante influenciava a obtenção de documentos sobre o PRODETUR (principalmente se esta pessoa participava de coletivos e possuía contatos que permitiam se movimentar pelas várias esferas do programa), com as informações em mãos, havia a necessidade de interpretá-las e traduzi-las para a realidade dos cidadãos impactados pelas intervenções. Os documentos que eu obtive no portal do BID e BNB sobre o PRODETUR NE I e II, Nacional Ceará e Pernambuco possuem uma linguagem técnica e com características do campo do saber econômico, nem todos os documentos estão em português (grande parte dos arquivos no portal do BID estão em inglês ou espanhol, havendo inclusive um documento referente ao Relatório de Acompanhamento do Projeto do PRODETUR Nacional Ceará que mistura o francês e o espanhol), alguns necessitam de contextualização (com outros documentos que revelem a evolução dos projetos) e de resumos executivos mais curtos, objetivos e fáceis de compreender. Dessa maneira, uma crítica dos entrevistados de grupo organizado da sociedade civil é a ausência da tradução da informação por parte dos executores do projeto ou dos BMDs. Alguns grupos inclusive realizaram esta tarefa a partir da produção de material sobre o PRODETUR com textos que fossem mais acessíveis às populações impactadas ou beneficiadas pelos projetos. Porém, esta tarefa também requer recursos (humanos, financeiros e de conhecimento):

“Isso é o grande problema, porque a tradução da informação para gente é uma... A sociedade civil, ela não tem dinheiro, nem pernas para poder traduzir o catatau que é a informação, que é um PDITS da vida, são mais de 1000 folhas. Nós fizemos alguns grupos pra estudar o PDITS, distribuímos alguns panfletos, alguns resumos e tal. Mas mesmo assim com essa trabalhadeira toda que nós tivemos, nós não achamos que é o suficiente para as comunidades entenderem, é um processo curto de tempo para poder... [E foram vocês que imprimiram e que levaram?] Sim, que pagamos. [Na audiência pública, os gestores não chegaram com nenhum material?] Não, muito pelo contrário, já com uns slides pra explicar, e tal, mas nada de coisa traduzida, com linguagem popular, não tem isso.” (Grupo Organizado da Sociedade Civil do Ceará e de projeção regional)

“Fizemos uma análise crítica, um documento de análise crítica ao PRODETUR e entregamos para eles, para o BID, para o governo do Estado e fizemos eventos, seminários, workshops, teve um seminário grande internacional de turismo sustentável, que a gente realizou em 2003, muito bom. Chamamos especialistas de várias áreas do país e do exterior, inclusive, apontando uma alternativa, uma perspectiva do

que a gente queria e ainda quer, que seja um turismo mais sustentável e que não tem essa concepção de grandes empreendimentos [...]. E apontando para as comunidades, um modelo de turismo que a gente está construindo, que é o turismo comunitário. Depois a gente começou a dizer que a gente tinha que ir pra ação, aí criou uma rede de turismo comunitário.” **(Grupo organizado da Sociedade Civil do Ceará e de projeção regional)**

“Então, esse foi o momento da gente tomar para gente ler os documentos, ler o PRODETUR: ‘O que era?’, ‘Para que era?’, ‘Como vinha?’. E fazer as críticas, né? [...] [Tornar essa informação] pública. Mais acessível, mais pública.[...] Um dos objetivos da gente era decodificar essa linguagem toda técnica, que tem tudo dentro, mas não tem nada quando você vai ver, se preocupa com tudo, mas quando você quer ver o que interessa aos sujeitos, tem muito pouca coisa. Então, decodificar isso: O que significa o fundo? Por que o governo brasileiro tinha que botar tanto de contrapartida? Esse dinheiro vem de onde? Isso é empréstimo ou não é empréstimo? Está entendendo? Tinha lá dizendo que tem que ter controle social, mas não tem como fazer a estrutura pro controle social. Tem recurso dentro do dinheiro que é pra apoiar as pessoas, porque as pessoas trabalham, vivem, tem que se mobilizar pra uma reunião. Então, tem lá garantido as condições para isso acontecer? Se tem, quem está operacionalizando? Isso está facilitando? Está dificultando? Então, era um bê-a-bá mesmo, entendeu? Uma conversa de levantar pontos. [...] E no PRODETUR era nós mesmo e com o apoio da Rede Brasil, [...] depois disso aí, teve tantas coisas. Tem publicações, tem muitas publicações... [...] Eu acho que informação, ela não pode ser de um lugar só. Se a gente está em um mundo de vários elementos informativos. Então, desde a escola formal, que é um lugar de troca de informação à difusora de rádio que passa lá no poste, à internet, agora que é a grande febre, à televisão, enfim. O jornal, o diálogo, as pessoas conversando... [...] Eu acho que não precisa ser de um lugar só, agora, precisa ser uma informação, primeiro, correta. [...] Correta no sentido de: ‘eu estou dando a informação certa, eu estou decidindo aqui. Olha, eu tenho um projeto x que o valor contratado foi esse, que vai passar cinco anos pra ser pago, que os juros do pagamento disso vai ser tanto e que vai acontecer cinco estradas, duzentas ruas, vinte casas e não sei o quê. E, quem quiser informação, estamos nos reunindo em tal lugar, tal hora e você pode participar’. Isso é informação correta. [...] Também que participe. Agora, o querer participar, né? É se aquilo mobiliza você ou não. Então, esse tipo de informação é informação correta. E não dizer que ‘A cidade vai virar um céu, maravilha’, ‘Porque é bom chegar o turismo’, ‘Porque o turismo vai ter emprego pra todo mundo’. Isso é informação incorreta, não é? [...] E as pessoas entendem. Tem capacidade, sim, de entender. Agora, o que não dá pra entender é economês, planejês, que começa a dizer porque os indicadores, os não sei o quê... Essa linguagem tecnicista que não leva a técnica à política. Tecnicista é que as pessoas não precisam, não são obrigadas a entender, não.” **(Grupo organizado da Sociedade Civil de Pernambuco e de projeção regional)**

Durante as entrevistas, o Centro de Informações Públicas não foi mencionado como um espaço reconhecido e utilizado pela sociedade civil para se obter documentos referentes ao programa. Alguns entrevistados, pertencentes a grupos organizados da sociedade civil, indicaram inclusive a impossibilidade em acionar o BID devido à necessidade de esforços e recursos não disponíveis em sua organização:

“Eu confesso que eu pensei [acionar mecanismos do BID para expor críticas ao conselho do polo turístico]. [...] Pela maturidade que tenho, eu comecei a refletir de que ‘pra que esses questionamentos, eu não vou consertar o mundo’. Eu tenho tanta demanda aqui no Pró-Cidadania, na instituição por tantas áreas de trabalho, deixar isso pra lá mesmo.” (Entrevistado de grupo organizado da sociedade civil de projeção regional)

“Infelizmente ainda não [pensei em acionar o BID]. Porque, vou explicar, [...] o problema é simplesmente porque tudo fui eu que fiz isso. Então, é tempo. Eu não tenho recursos. Eu não sei nem como que eu consegui fazer. Há pouco tempo eu não tinha nem computador em casa.” (Entrevistado de associação local da sociedade civil)

Em vez do Centro de Informações Públicas, os funcionários do BID, envolvidos diretamente com o PRODETUR eram a referência procurada por cidadãos impactados pelo programa e grupos organizados da sociedade civil. Nesses casos, os responsáveis indicavam os órgãos do governo que poderiam fornecer a informação desejada (como por exemplo, o Ministério do Turismo). Um funcionário do BID também afirmou que recebeu cartas com críticas a determinados projetos do PRODETUR e, em decorrência da correspondência, o funcionário procurava entrar em contato com os solicitantes para esclarecer o assunto. Nos exemplos fornecidos pelo entrevistado, os remetentes desconheciam o processo de consulta popular ou não tinham a intenção de prosseguir com a crítica:

“Sim, mas eu te digo esse caso, eu recebi no dia 30 de junho [uma carta com críticas]. O que que eu fiz? [...] No dia seguinte é 1º de julho, [...] eu estava tentando ligar para o conselho dessa organização. ‘Não, o mandato dele terminou ontem. Não tem ninguém respondendo’. Quer dizer, no dia em que expira o mandato dele, me manda aquela denúncia. Aí, no dia seguinte, meu aniversário, eu ligo e fico procurando. Sabe quando é que veio ter presidente a associação... Alguém respondendo? Seis meses depois. Quem? A esposa do que saiu. Então, era um ato político para mostrar que ‘estamos acionando as organizações internacionais...’ defendendo ‘está aqui a carta...’, no último dia do mandato? Agora, com quem que eu falo?” (Funcionário do BID)

“Eu recebi cartas e mais cartas de determinados moradores de Trancoso. [...] E reclamava da vida, disso, daquilo, que não foi ouvido, que não está representado, como é que se faz as coisas sem consultar a sociedade local... Eu tentava entrar em contato com os telefones... telefone em São Paulo... Tu mora em São Paulo, tem uma casa em Trancoso, onde vai uma vez por ano. Toda vez que ia mandava cartas com [...] denúncias horrorosas... Ninguém achava o cara. Ele não ia na reunião do conselho, não procurava as autoridades locais... O Banco do Nordeste tinha uma menina que era uma engenheira sanitária de primeira linha que ficava sediada em Porto Seguro para o programa. Tinha o PRODETUR Nordeste, em Porto Seguro, também, que era moradora lá, ela estava lá, era gerente do... Então, nem ela achava o cara.” (Funcionário do BID)

Outros entrevistados de grupos organizados da sociedade civil, no entanto, demonstraram o interesse e engajamento em reunir e produzir documentos contendo a informação coletada sobre o PRODETUR, e também a capacidade de articulação em nível internacional, como na II Reunião Anual BID – Sociedade civil (2002) descrita no capítulo 4. Além disso, muitos documentos referentes ao PRODETUR foram obtidos com a entidade internacional *Bank Information Center* e com o MTUR. Integrantes de associações locais buscavam informações sobre o PRODETUR com o governo brasileiro, iniciando com solicitações para a gestão municipal.

No caso da pesquisa que resultou nesta dissertação, tive que entrar em contato com o Centro de Informações Públicas, em seu escritório em Brasília, para obter documentos do PRODETUR Nordeste I. O sistema de busca do BID não indicava a página com os dados da primeira fase do programa uma vez que o nome registrado no sistema estava em espanhol (“Programa Desarrollo Nordeste-Turismo”) e sem referências ao nome “PRODETUR”. O primeiro contato realizei somente por e-mail e obtive resposta no prazo de 7 dias. Nesse meio tempo, fiz outro contato por telefone seguido de envio de mensagem eletrônica, recebendo uma resposta no mesmo dia. Dessa maneira, consegui acesso a três documentos do PRODETUR Nordeste I: a proposta de empréstimo (em inglês), o relatório final do programa e um boletim do BID sobre o PRODETUR. Como pesquisadora, com conhecimento de inglês e moradora na capital do Brasil, o contato com o Centro de Informações Públicas do BID foi satisfatório. Contudo, considero que o contato com um escritório em Brasília não deve ser fácil para todos os cidadãos impactados pelo programa e grupos organizados da sociedade civil.

Além do Centro de Informações Públicas, a imprensa (ressalvando seus interesses como uma empresa inserida na economia) também pode ser uma ferramenta interessante, se não para traduzir a informação, para permitir que os cidadãos e grupos organizados comecem a se mobilizar em relação a determinado projeto. Por exemplo, os jornais divulgavam reuniões dos gestores públicos, indicando para o início da elaboração do PRODETUR no Nordeste. Desta forma, as notícias se tornaram o ponto de partida para que grupos organizados procurassem mais informações e tentassem acessar documentos que revelassem o desenho do programa. Inclusive, o papel da imprensa também se torna interessante na medida em que o BID acompanha as notícias sobre o Brasil e aciona o BNB para saber se determinados acontecimentos influenciam o bom funcionamento da operação ou se haveria denúncias relacionadas com o caso apresentado na mídia:

“Teve informações que a gente obteve pela imprensa, no sentido de ter conversas, reuniões, viagens de gestores da área de turismo do estado e o próprio governador falava isso, que era uma política de governo, que ele apresentou no programa de governo, que ele queria impulsionar o turismo. Mas que eram informações, assim, limitadas, só de que ia ter um grande programa de turismo para o Nordeste e que o Ceará estava incluído. E chamado PRODETURIS, que era a nova visão do turismo do litoral, [...] que era, digamos assim, a fonte inspiradora desse projeto para o Nordeste. E, na verdade, foi só feito um estudo das potencialidades turísticas que teria para o litoral leste e oeste do estado do Ceará que [...] chamou a atenção de que seria um local mais atrativo para esses investimentos turísticos... mas que faltava uma infraestrutura para esse turismo. E aí, a gente tendo articulações de movimentos de outros estados e que tinham relações com organismos internacionais, que a gente foi atrás dessas informações, via pessoas que pudessem fornecer isso, porque o governo do estado não tinha feito já protocolo de intenções, acordos, leis específicas, não. Nem uma coisa de contrato celebrado. [...] Nós estávamos preocupados do impacto que isso poderia gerar nas comunidades litorâneas que a gente tem trabalho no litoral leste e oeste. E nas comunidades, a gente conversando, apareciam pretensos investidores, às vezes como turistas, de forma até mesmo disfarçada, e que já era uma sondagem, uma aproximação do que poderia chegar a um empreendimento turístico mas sem a comunidade ter conhecimento e ter alguma forma de ser consultada pra esse empreendimento ser viabilizado. E eles tiveram esse receio e tal. Juntamos as notícias de que o programa ia ser desenvolvido, de turismo, e aí nós vamos ter que saber onde é que vai ser esse projeto. Esse programa, ele vai ter que definir uma área territorial que vai ser, vai ser atuada, vai ser priorizada nos investimentos turísticos.” (Grupo organizado da Sociedade Civil do Ceará e de projeção regional)

“A - Sempre o BID deixou, como é responsabilidade do Banco do Nordeste como o atual executor do programa. Então ele sempre nos repassava: ‘Olha, recebemos o questionamento tal, pedidos de informações, denúncia, alguma coisa... Como é que está isso aí? Nos passe mais informações’. Aí a gente ia atrás de saber. Às vezes fazia reunião, a gente fazia visita...[...] Às vezes nem precisava de muita coisa.

B- É. Nem precisava muita coisa. Às vezes tem um mecanismo no BID assim, ser uma notícia que o BID toma conhecimento ele também procura trazer. [...] Ele vê no jornal, na imprensa, na mídia, ele entra no Nordeste...

A- [...] Geralmente o BNB, a primeira coisa, quando recebe algum tipo de notícia desse tipo, numa consulta do BID, a gente comunica a Unidade Executora Estadual na Secretaria de Turismo, para saber mais informações e solicita informações. Geralmente a gente solicita informações do estado. Se necessário a gente vai atuar junto, vai fazer alguma reunião junto ao denunciante. [...] Então aí é realmente assim: do BID para o Banco [do Nordeste], do Banco para a Secretaria de Turismo, e aí da Secretaria de Turismo para...

B- Com o executor né?

A- Exatamente, com os executores...

B- O Banco, ele atua mais como um...

A- Acompanhador geral do programa.

B- Mais um ente que entra para poder organizar essas coisas, né? E normalmente essas informações quando saem aqui ou acolá às vezes a gente já sabe o que está acontecendo, às vezes a informação é um pouco distorcida. Que isso acontece também: ‘Oh, olha o que saiu sobre o projeto tal’, ‘Ah, mas não é isso aqui, não’. A mídia diz tudo e aí a gente vai e diz: ‘Não, não é realmente isso que está acontecendo, a situação é outra’. Então a gente tem que olhar todas as variáveis.”
(Funcionários do BNB)

Portanto, a atuação da mídia divulgando problemas nos projetos do PRODETUR e a preocupação do BID com sua imagem são elementos que viabilizam aspectos da *accountability* pública a partir do acesso a informação. Dessa maneira, as entrevistas e documentos levantados por minha pesquisa e apresentados neste capítulo indicam que as instâncias de participação e acesso à informação do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco (PDITS, conselhos dos polos turísticos e audiências públicas) têm potencial como mecanismo de *accountability* pública, porém suas restrições e limitações dificultam seu acionamento por cidadãos e grupos organizados da sociedade civil.

Dentre as limitações dessas instâncias de acesso à informação, no que tange os conselhos dos polos turísticos, há a predominância dos gestores públicos nas definições e decisões do PRODETUR; a ausência de tempo hábil e recursos para divulgar as

informações para a população e cidadãos impactados ou beneficiados pelos projetos; e a escolha por um modelo de tratamento da participação para se obter a eficiência da administração pública, em vez de fomentar a possibilidade de influência da sociedade nos desenhos das operações.

Em relação ao PDITS, há lacunas no sentido de que o contexto dos municípios influencia fortemente a implementação dos mecanismos de acesso à informação e participação; também há uma grande fragmentação do plano, que se torna extenso ao reunir diferentes operações que não guardam coerência entre si e o objetivo do PRODETUR.

Por fim, sobre as políticas e práticas de informação do programa, cabe destacar a disparidade de acesso a documentos devido a ausência de uma legislação em vigor que estipule critérios e canais para obtenção de informação; o receio a represálias decorrentes da oferta de informações como estimulador de uma cultura de sigilo; e as diferenças de acesso a informações devido ao perfil dos solicitantes (e os recursos e contatos de que dispõe).

No capítulo seguinte de conclusão, sistematizo estas e outras considerações e observações sobre as políticas e práticas de informação do BID no PRODETUR no Ceará e em Pernambuco.

Conclusão

Para articular minhas reflexões e análises nos capítulos anteriores, retorno à minha questão inicial de pesquisa, cujo objetivo era verificar: i) se as políticas e práticas de informação enquanto mecanismos de *accountability* pública presentes nas operações do PRODETUR – financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) nos estados do Ceará e Pernambuco – tornam o Banco permeável a demandas por parte de atores da sociedade civil atuantes em esferas públicas a respeito de políticas e projetos de desenvolvimento; e ii) se essa dinâmica propicia a democratização da gestão de processos do programa nos referidos estados.

De acordo com os projetos do PRODETUR nos municípios participantes dos polos Costa do Sol-CE e Costa dos Arrecifes-PE apresentados em minha dissertação, identifico que demandas de diversos atores da sociedade civil e de cidadãos impactados pelas operações significaram modificações no que havia sido planejado ou, pelo menos, o embargo e investigação das ações. Dentre os municípios que testemunharam essas alterações, posso citar Paracuru-CE, Olinda-PE e Tamandaré-PE. Por outro lado, ainda é cedo para perceber a possibilidade de influência da população de Itamaracá-PE no projeto de requalificação de Vila Velha. No caso de Paracuru, foi necessário acionar instâncias externas ao desenho do PRODETUR para que o Poder Público investigasse as denúncias de improbidade administrativa e impacto ambiental. Por outro lado, em Olinda, já havia uma estrutura favorável à divulgação de informação e diálogo com a sociedade a partir de conferências, conselhos e o orçamento participativo, fomentado pela prefeitura. Por fim, o caso de Tamandaré evidencia esta possibilidade de influência (já em um estágio posterior ao planejamento, mais especificamente na execução do projeto), a utilização de instâncias externas ao PRODETUR para demandar mudanças e, principalmente, a consolidação de mecanismos de acesso à informação e *accountability* para as fases seguintes do programa.

Nos três momentos acima citados, o acionamento de mecanismos de *accountability* pública, sejam os inerentes ao programa ou os externos, ocorre com o estabelecimento de conflitos entre as várias partes envolvidas e há a necessidade de mediação dos acordos em reuniões com os gestores públicos (Olinda-PE) ou pela ação do Ministério Público (Paracuru-CE e Tamandaré-PE). Dessa maneira, existe um

embate entre cidadãos impactados, diferentes setores da sociedade civil, os gestores públicos (nas diferentes escalas) e o BID que se torna produtivo na medida em que são criados e consolidados os canais de informação e as instâncias de diálogo com a sociedade. Ou seja, da mesma forma com que as políticas de abertura da informação dos BMDs foram instituídas a partir de críticas e da pressão de grupos organizados da sociedade civil internacional (e também as nacionais, regionais e locais em alguma medida); os mecanismos de *accountability* pública do PRODETUR surgem de um aprendizado dos BMDs e gestores públicos devido à mobilização de grupos da sociedade civil e da população.

O desenvolvimento do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco, como também a partir de uma perspectiva mais geral, passa por um processo de aprendizado na medida em que incorpora o desenho de instâncias participativas em seu escopo (como as audiências públicas e os conselhos de turismo dos polos). A adoção, nos documentos oficiais do programa, de uma linguagem que expressa a valorização da participação e da escuta à população não resultou somente da boa vontade e de uma compreensão espontânea do BID e do BNB da necessidade de mecanismos de *accountability* pública. Em vez disso, as instâncias foram demandadas por grupos organizados da sociedade civil, tanto a partir de manifestações mais gerais (como no momento da Assembleia de Governadores do BID em Fortaleza – CE, em 2002), como de casos locais e específicos do PRODETUR (como os processos da construção do Complexo Viário de Tamandaré e proatividade e pressão do COMDEMA).

A participação nesses canais de comunicação e informação estabelecidos a partir da segunda fase do PRODETUR Nordeste, no entanto, pode assumir diferentes significados, assim como a questão da democracia ou mais especificamente da democratização da gestão dos processos de desenvolvimento. No que se refere ao PRODETUR no Ceará e Pernambuco, esses conceitos foram explorados no sentido de aferirem eficiência aos processos. Isto é, os espaços como os conselhos e as audiências públicas foram organizados como etapas necessárias para a liberação dos recursos e possibilidade de se iniciar a execução dos projetos. O cuidado do BNB de ofertar ao público, em seu portal, grande quantidade sistematizada de documentos sobre as orientações e registros do programa, como regulamentos e atas de reuniões, enfatiza a

possibilidade de monitoramento do PRODETUR por cidadãos e vários setores da sociedade, valorizando o melhor funcionamento da administração pública.

Na perspectiva acima, houve uma democratização da gestão dos processos de desenvolvimento do PRODETUR. Porém, se consideramos que o acesso à informação e a transparência ampla requerem a possibilidade de influência a partir de documentos e dados obtidos, ainda existem lacunas a serem superadas no desenho do programa. Por exemplo, as demandas de vozes dissonantes nos conselhos dos polos turísticos do Ceará e Pernambuco não conseguiam ecoar e gerar alterações nos projetos. Pelo contrário, devido à maioria de representantes do Poder Público, o dissenso era rapidamente afastado e silenciado com a votação. Assim, não havia, dentro dos mecanismos formais de acesso à informação e participação, a possibilidade de contra-discursos e a apresentação de demandas de uma minoria (no que tange à representação no espaço, mas não necessariamente uma minoria numérica no que se refere aos impactados ou beneficiados pelo programa).

Pela análise das atas e das entrevistas concedidas, muitas vezes as etapas dos processos participativos são cumpridas para garantir a liberação rápida dos recursos, sem muito espaço para a deliberação e contribuição dos conselheiros. Como foi sistematizado, o caso da aprovação do PDITS, que é um documento extenso e complexo, é um exemplo dessa situação no Ceará e em Pernambuco. Indico, então, a ausência de metodologias participativas (muitas vezes devido aos interesses políticos e a valorização da participação como eficiência da gestão pública), como também a necessidade de garantir informações (dados e pesquisas em linguagem e formato acessível) e tempo hábil para compreensão e debate dos documentos.

As metodologias participativas estão ausentes nas instâncias participativas e de acesso à informação do PRODETUR, uma vez que as orientações para seu funcionamento são amplas nos regulamentos operacionais e limitam-se a identificação dos momentos de uma programação (apresentação do texto, seguido de debate, com a possibilidade de votação), em vez de estratégias, formatos de dinâmicas e mecanismos para estimular a contribuição dos presentes.

No caso dos conselhos, foi recorrente o cenário oposto, em que se fomenta a passividade e o silêncio. O exemplo mais evidente da prática está na maneira como as votações eram conduzidas, principalmente no estado do Ceará, em que as pessoas

deveriam ficar como estavam se não faziam objeções, dando então por aprovado o regimento interno, o regulamento e o PDITS. Os críticos da sociedade civil consideram que a participação não pode ser compreendida simplesmente como o ritual ou os espaços em que se reúnem os representantes setoriais ou as comunidades atingidas pelos projetos do PRODETUR, esperando apenas que elas escutem as apresentações do planejamento e consintam. Evidentemente há uma transparência parcial na apresentação dos projetos e planejamentos, pois, minimamente, os cidadãos, empresas e grupos organizados da sociedade civil se informavam sobre as intervenções que iriam acontecer. Porém, a transparência e o acesso à informação são limitados por não se permitir que sirvam de recurso para a mobilização das comunidades a partir de um canal que reúna suas demandas.

Por outro lado, a estrutura da UEE ou da UCP/UGP nas Secretarias de Turismo também podem impor limites à influência dos cidadãos e sociedade civil nos projetos do PRODETUR. A especialização e diferenciação de setores de engenheiros (responsáveis pelas obras), especialistas ambientais (responsáveis pelos estudos e licenciamentos ambientais) e consultores ou detentores de cargos políticos (mais próximos dos processos participativos) gera dificuldades de diálogo e comunicação de modo que a participação é vista como um processo a ser realizado no início do programa, legitimando a execução posterior (sem o necessário monitoramento). O modelo de desenvolvimento (socioeconômico) que subjaz o PRODETUR também facilita a predominância das grandes obras de infraestrutura e estruturantes de um modo geral, sendo as decisões tomadas a partir da perspectiva do que é mais eficiente em termos de engenharia e economia. Dessa maneira, perdem-se as contribuições das pessoas que vivenciam e convivem na região impactada e possuem um saber sobre o local e os diversos interesses imbrincados no projeto (mas que não é um conhecimento técnico).

Dessa maneira, a existência de mecanismos de acesso à informação não são suficientes para garantir a *accountability* pública dos processos do PRODETUR, uma vez que não foi recorrente que os espaços formais (conselho, audiência pública, etc.) de transparência e participação resultassem em medidas que alteravam os projetos. Essa influência aconteceu mais frequentemente quando o BID foi acionado diretamente ou se utilizou instâncias externas ao programa, como a solicitação de atuação do Ministério Público.

Considerando que existem condicionalidades para que o acesso à informação seja um recurso para a *accountability* pública e possibilite a democratização dos processos de desenvolvimento, passo rapidamente pelos indicadores apresentados na introdução de minha dissertação. Organizo minhas reflexões abaixo resgatando os conjuntos de indicadores⁷⁴ da pesquisa, pensados para os diferentes atores do PRODETUR:

- 1. Políticas e práticas de informação do BID:** os principais documentos sobre o PRODETUR presentes no portal do BID (propostas de empréstimo e perfis dos projetos) estão disponíveis em espanhol e inglês (com exceção dos arquivos do PRODETUR NE I, que se encontra somente em inglês). Existem alguns documentos sobre o monitoramento do PRODETUR Nacional Ceará que misturam o espanhol com o francês. A política de informação do Banco define como responsabilidade do mutuário e, de acordo com a política de salvaguarda ambiental, que informação sobre a avaliação ambiental esteja disponível na linguagem local e em formato acessível às pessoas impactadas. Essa informação, para o PRODETUR Nordeste, está disponível no portal do BNB dentro dos relatórios finais de programa (ou seja, se tornaram disponíveis quando os projetos já haviam sido concluídos, sem espaço para influenciar em seu desenho). No caso do PRODETUR Nacional Ceará e Pernambuco, os Relatórios de Gestão Ambiental e Social estão disponíveis em português. Acrescento que o tempo hábil para acessar e divulgar a informação, especialmente a referente ao PDITS enviado aos conselheiros, também foi um problema recorrente, considerando que as populações locais nem sempre têm acesso à energia elétrica e computadores para lerem o documento digital. Dessa maneira, o perfil do solicitante de informação pode facilitar o acesso, uma vez que integrantes de grupos organizados têm os recursos necessários (financeiros e de conhecimento de formatos e processos específicos) para obter e compreender os documentos.
- 2. Papel desempenhado pelo governo brasileiro e gestores públicos:** havia uma predominância do peso dos gestores públicos nos espaços de acesso à

⁷⁴ O quarto conjunto de indicadores, referentes à democratização da gestão de processos de desenvolvimento no país, foi tratado no início da conclusão, quando discorro sobre as modificações das operações e a criação de espaços de consulta à sociedade civil.

informação e diálogo, de modo que a possibilidade de influência da sociedade civil era menor. Ou seja, as decisões, em algumas ocasiões, eram tomadas previamente e legitimadas nos espaços. Essa prática considerava a necessidade de conhecimento técnico necessário para o processo decisório, valorizando a eficiência. Além disso, o diálogo e as práticas de acesso à informação, nos municípios, dependiam do contexto local: se havia práticas patrimonialistas ou se havia uma estrutura formal de participação na cidade. De qualquer forma, os gestores públicos consentiam à mediação e os acordos firmados a partir da mediação do Ministério Público em TACs.

- 3. Atuação de grupos da sociedade civil brasileira na esfera pública:** a informação sobre o PRODETUR era demandada e necessária à organização e mobilização de grupos organizados da sociedade civil, principalmente, no início do PRODETUR NE I, quando o programa ainda não havia sido divulgado à população e os gestores públicos já se articulavam. O papel dos meios de comunicação dando visibilidade a encontros e reuniões dos governadores estaduais com BMDs foi importante para estimular que ONGs locais buscassem documentos e dados sobre o PRODETUR. No Ceará, uma ONG internacional chegou a mediar o acesso à informação. A opinião pública, então, foi mobilizada a partir de manifestações e também com a produção de material sobre o PRODETUR que traduzia a informação técnica, deixando-a acessível à população. Outros meios de mobilização foram abaixo-assinados, demandas por reuniões com os gestores públicos e a divulgação de notícias a respeito das operações.

Retornando ao item 1, sobre as práticas de informação do BID nos processos do PRODETUR, percebo que o acesso à informação se torna díspar no PRODETUR e na administração pública que executa os projetos do programa. Nas entrevistas durante o trabalho de campo, percebi que o perfil do solicitante pode influenciar na obtenção de informação sobre o programa, uma vez que não são acessíveis ao cidadão comum os recursos para a articulação com outras organizações, para buscar as várias esferas da gestão pública e os BMDs, e para compreender os documentos obtidos. No caso das instituições públicas, cabe destacar que a legislação de acesso à informação pública do

Brasil, em vigor desde 16 de maio de 2012, poderá fornecer critérios, prazos e a sistemática para facilitar o acesso a documentos e dados sobre programas de desenvolvimento no país. A lei inova ao permitir o acesso a informações dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) nas três esferas (federal, estadual e municipal). Contudo, dentre as limitações da referida lei, menciono a ausência de um mecanismo independente de supervisão, avaliação e apelação para o acesso à informação.

Também destaco aqui a tradição de participação nos estados brasileiros. O monitoramento e a possibilidade de acessar informações (uma vez que grupos organizados procuram traduzir/interpretar os documentos para as comunidades afetadas) depende também da ação da sociedade civil. Ação essa que, como citado acima, prevê custos e necessita de recursos, não somente financeiros e de conhecimento, mas também do desgaste, críticas e repressões aos envolvidos.

Assim outro elemento que limita o acesso a informações é o fator subjetivo do receio de fornecer documentos, entrevistas e informação em geral. Este receio acompanha tanto o gestor público, como o cidadão que de alguma forma recebe benefícios das intervenções dos projetos do PRODETUR. Ambos estão em uma posição que podem sofrer represálias dependendo do uso que é feito da informação, principalmente no que se refere a críticas às intervenções ou a identificação de aspectos que, se divulgados, podem afetar a reputação do órgão público executor.

Uma crítica recorrente de grupos organizados da sociedade civil foi ao modelo de desenvolvimento do PRODETUR, que se afirma socioeconômico, mas que guarda contradições no momento em que a esfera econômica é estimulada pelo turismo, gerando impactos sociais, ambientais e culturais. Assim, ainda que mecanismos de acesso à informação e *accountability* pública, como também medidas mitigatórias, são inseridas no desenho da segunda fase do programa, seu sucesso é relativo nos casos analisados e um dos desafios é o modelo de desenvolvimento que valoriza a criação de *resorts*, como de empreendimentos caribenhos, enfatizando a dicotomia e a distância entre o turista e o morador local.

O modelo de desenvolvimento do PRODETUR também facilita a fragmentação da realidade, em que se foca em ações específicas do turismo. Porém, se na segunda etapa do programa uma das resoluções é mitigar seus impactos, é preciso

reconhecer as inter-relações do setor do turismo com outras esferas (econômicas, tradicionais, ambientais e sociais). Também se faz necessário perceber a dinâmica entre turistas e moradores das regiões beneficiadas. Questiono se o programa deve privilegiar um ator em detrimento do outro e acredito que a maneira de se chegar a consensos e acordos que equilibrem os direitos e serviços oferecidos aos turistas e moradores seja por meio de mecanismos de participação e acesso à informação. Os dissensos, quando minimizados pelo processo de votação, silencia demandas e críticas de grupos minoritariamente representados nos conselhos e outros espaços participativos. Mas, esses grupos também são impactados pelo PRODETUR ou conhecem esta realidade.

Outra distância percebida em minha pesquisa é aquela entre o que é planejado e efetivamente executado pelo programa. A mobilização e pressão da sociedade civil, como também o conflito, foram essenciais para o aprendizado do BID, BNB e gestores públicos no que tange a criação de mecanismos de *accountability* pública e acesso à informação. Mas, na prática, o conselho, o PDITS e os canais de comunicação enfrentam limitações e dificuldades para fornecer informação ampla e assegurar o diálogo com os diferentes setores da sociedade. Com base no trabalho de campo, sistematizo alguns dos principais desafios a serem enfrentados:

1. Conselhos dos Polos Turísticos:

- Desequilíbrio entre os gestores públicos e a sociedade, com primazia para o primeiro, de forma que os gestores públicos têm o maior controle da informação e mais poder para definir e decidir sobre os projetos do PRODETUR, buscando a legitimação e validação posterior com os outros setores;
- Falta de tempo adequado e recursos para que as informações obtidas nas reuniões sejam divulgadas para organizações locais a partir da articulação de conselheiros da sociedade civil;
- Valorização da participação como uma ferramenta de monitoramento do que foi previamente decidido, sem muita margem para a influência direta dos setores da sociedade, enfatizando a eficiência da administração pública.

2. Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo – PDITS:

- O PDITS recebe forte influência das estruturas e do contexto político dos municípios. Enquanto alguns possuem canais de comunicação e informação estabelecidos com a população, outros seguem uma estrutura hierárquica e rígida que dificulta a coleta de demandas da população.
- Plano extenso e técnico, de difícil acesso e compreensão para a população impactada ou beneficiada. O PDITS também é fragmentado e perde sua coerência com o objetivo do PRODETUR, uma vez que o documento reúne ações desarticuladas e pouco adequadas para a lógica do programa. Há o desafio, então, de melhorar o planejamento municipal e estadual de ações para o desenvolvimento que utilizam o turismo como estratégia.

3. Políticas e práticas de informação:

- Ausência de uma legislação específica para o acesso a informações no Brasil que estivesse em vigor no momento do trabalho de campo e, em decorrência, ausência de critérios e canais sistematizados para a solicitação de documentos (evitando as disparidades encontradas).
- O receio (por parte de gestores públicos e cidadãos beneficiados pelo PRODETUR) de possíveis represálias no caso de divulgação de informações, estimulando a tradição do sigilo.
- Diferenças de acesso à informação segundo o perfil do interessado, considerando os recursos necessários (contatos, compreensão de documentos, dinheiro para viagens, etc.) para se obter documentos do PRODETUR. Para integrantes de grupos organizados ou entidades privadas da sociedade civil, o acesso é mais viável (em face a cidadãos impactados).

As lacunas acima observadas dos mecanismos de *accountability* pública do PRODETUR são influenciadas pelo papel dos diferentes atores envolvidos no programa, e cuja contribuição foi sistematizada também aqui na conclusão. No entanto, destaco que a preocupação do BID com sua reputação é um elemento que facilita a criação de espaços de participação, acesso à informação e *accountability*. Cabe lembrar que o cuidado do Banco com sua reputação e credibilidade pode ser explicado pela

necessidade de renovar sua legitimidade no sentido de garantir a continuidade de suas operações em processos de desenvolvimento, buscando minimizar os conflitos e resistências das sociedades impactadas ou beneficiadas. Ou seja, para o Banco, uma boa reputação diminui a oposição da opinião pública.

Dessa maneira, devido à preocupação com sua reputação, o BID tinha por hábito ligar para o BNB quando recebia diretamente críticas ou demandas de grupos organizados ou quando alguma notícia negativa na mídia poderia estar relacionada ao PRODETUR. Por outro lado, essa intermediação com o Banco do Nordeste permitia certo distanciamento do BID em relação aos projetos problemáticos e às negociações para mitigar os impactos negativos. Uma vez que o PRODETUR Nordeste possuía este desenho em que o BNB mediava a relação entre os estados executores dos projetos e o BID, havia a possibilidade da imagem do Banco Interamericano de Desenvolvimento ser mais poupada, construindo uma pretensa neutralidade.

Assim, uma recomendação que proponho é que haja espaços para canais diretos com o BID, pois a mediação nas várias escalas (municipal, estadual e nacional) pode significar que a demanda não seja atendida e acabe silenciada. Evidentemente, a atuação do Banco deve respeitar a soberania nacional e a autonomia brasileira. No entanto, no transcorrer da dissertação, pude observar como as cláusulas contratuais (estipuladas em acordo entre o governo brasileiro e o BID) possuem força (por significarem a liberação rápida dos recursos e a possibilidade de início da execução do projeto) e são respeitadas como tais.

No outro extremo do mapa de relações entre os diferentes atores, se encontram os gestores públicos municipais. Esta realidade local influencia marcadamente as possibilidades de se acionar os mecanismos de *accountability* e de estabelecer o diálogo com a sociedade. Assim, o contexto dos municípios, que possui determinadas tradições de distribuição de poder e de forma de fazer política — por vezes, próximas ao patrimonialismo e a práticas hierárquicas e autoritárias que são resquício de uma história permeada pela ação de oligarquias e pelo coronelismo — também corrobora para dificultar ou facilitar o acesso a informações. Nas cidades em que já existe uma cultura de participação e uma estrutura de conselhos e conferências, que valorizam as demandas da sociedade civil e de cidadãos, existe também uma predisposição em realizar audiências públicas e reuniões; e, nos casos em que há pressão por parte da

sociedade (abaixo-assinados, solicitação de documentos, etc.), novos encontros são programados para o debate. Porém, há também municípios que não contam com canais sistematizados para consultar e coletar demandas das comunidades, de modo que os gestores públicos municipais consideram suficientes os espaços coordenados pelo governo do estado (como é o caso dos conselhos turísticos do polo). Além disso, a política municipal e as práticas patrimonialistas e de condutas impróprias refletem fortemente no desenvolvimento dos projetos. Afinal, é nos municípios que as intervenções de infraestrutura, urbanização, requalificação, etc, acontecem. Mas, a hierarquização e a centralização na figura do prefeito ou do secretário de turismo restringem o acesso à informação aos cidadãos e também aos funcionários que executam o projeto. Reflito, então, como esses funcionários podem repassar a informação e explicar os projetos de desenvolvimento do PRODETUR no município, para os cidadãos beneficiados ou impactados, se não compreende os processos que ocorrem em todas as esferas (municipais, estaduais e federal).

Portanto, quando cheguei aos municípios que recebem as intervenções do PRODETUR, percebi que os espaços criados não são suficientes para atender às demandas devido, dentre outros fatores, à ausência de uma divulgação proativa dos canais de participação e acesso à informação. Também influenciam para limitar as instâncias participativas e de *accountability* pública que impactam a informação e os processos de informação:

1. As mudanças de gestão da administração pública (que causam rupturas no programa e a necessidade de um novo aprendizado e qualificação do gestor público sobre os processos e procedimentos do PRODETUR);
2. O fato da cultura participativa brasileira haver sofrido repressões até recentemente (quando o regime militar finda em 1985) e estar entrando em um processo de maturação (após a transição democrática); e também pela vulnerabilidade das estruturas democráticas e a necessidade de maior legitimidade dos espaços representativos;
3. O contexto político-partidário das gestões municipais e as recorrências atuais de práticas patrimonialistas, com supostos casos de desvio de verbas públicas;
4. O receio que acompanha uma cultura do sigilo tanto em instituições públicas quanto no que se refere aos cidadãos impactados ou beneficiados pelo programa,

uma vez que podem sofrer represálias dependendo do uso da informação por outros;

5. Os recursos (humanos, financeiros e de conhecimento técnico) necessários para acionar os mecanismos de *accountability* pública não estão disponíveis a todos os cidadãos, sendo mais acessíveis aos grupos organizados da sociedade civil.

Finalmente, quanto à característica de mecanismos de *accountability* pública de poderem resultar em investigações e ações de reforço, vale destacar que as instâncias participativas do PRODETUR não foram apropriadas o suficiente para funcionarem neste sentido. Entretanto, o Ministério Público, uma estrutura brasileira e um ator que não havia sido previsto por mim, foi acionado algumas vezes, resultando em investigações e em Termos de Ajustamento de Conduta, que buscam um acordo sobre como prosseguir com os projetos problemáticos do PRODETUR. A ação do MP não indica necessariamente a sanção ou premiação dos funcionários envolvidos, mas identifica o compromisso com obrigações que devem ser cumpridas para reparar as intervenções, de modo que os responsáveis arcam com os custos desses compromissos, sendo esta uma forma de sanção para impedir que medidas semelhantes sejam repetidas no futuro.

Foi, então, por meio da atuação do MP e da instituição de TACs, com a previsão de obrigações (para a mitigação de impactos e para a compensação dos danos causados), que acordos foram firmados entre o BID, os gestores públicos e a sociedade civil. A intervenção do Ministério Público é um aspecto interessante porque permite o monitoramento e a previsão de sanções para os projetos do PRODETUR de modo que as responsabilidades sejam compartilhadas (sem que o dilema de respeito à soberania brasileira, apesar da necessidade de supervisão mais firme dos projetos do PRODETUR, se torne um dificultador do processo). Todavia, a ação do Ministério Público também é um indicador para concluir que as instâncias participativas criadas pelo PRODETUR Nordeste, principalmente na sua segunda fase, sofrem diversas restrições que as transformam em potenciais mecanismos de *accountability* pública, mas que terminaram não sendo efetivos.

Assim, enfatizo minha conclusão de que o desenho e implementação das instâncias de acesso à informação e participação no PRODETUR, tanto em decorrência

de pressões da sociedade civil quanto pela preocupação do BID em manter sua reputação, não são suficientes para assegurar a participação e o acesso à informação. Verifico que, em processos de desenvolvimento que envolvem diferentes atores em diversos setores e escalas, a política de informação de um BMD não consegue abranger todos os responsáveis pelos projetos (governos nas três esferas, órgãos públicos, empresas prestadoras de serviço, etc.). Então, frequentemente o acesso à informação, a participação e a *accountability* pública não fomentam uma gestão democrática de processos de desenvolvimento no sentido da partilha de poder e definição das ações estratégicas e prioridades dos projetos. Em vez disso, esses referidos elementos são colocados em prática para a mobilização de recursos e legitimação da atuação do programa, visando à eficiência técnica e sendo, por vezes, rituais esvaziados da possibilidade de exercício da cidadania e ação política.

Dessa maneira, os projetos de desenvolvimento valorizam a esfera econômica (cuja movimentação e aumento de receitas não conseguem diminuir desigualdades sociais e evitar impactos ambientais), em detrimento do fomento da ação política das populações afetadas. No caso do turismo, as desigualdades entre os que sofrem os impactos e os que usufruem dos benefícios do desenvolvimento se tornam mais evidentes. Afinal, é o turista, e não o morador, que deve ser o beneficiado final, gozando da infraestrutura e serviços da localidade. Nos espaços de acesso à informação e consulta do PRODETUR, que poderiam equilibrar esta relação entre turista e morador, não existe uma vontade política de estabelecer metodologias participativas que possam gerar a permeabilidade dos projetos pela sociedade civil.

O conflito com a sociedade civil e o acionamento de mecanismos nacionais de monitoramento são essenciais no campo da governança global, onde estão ausentes sanções institucionais, (para além da perda de credibilidade), quando as instituições internacionais descumprem ou não são capazes de cumprir na integralidade os propósitos de suas normas de acesso à informação e *accountability* pública. O conflito ocorre em várias escalas, que se intercalam na execução dos processos de desenvolvimento. O acesso à informação sobre os projetos e sua difusão ocorre por meio da articulação entre associações locais, até ONGs estaduais e entidades internacionais. Afinal, como verifiquei, o perfil do solicitante influencia na possibilidade e no tipo de informação obtida. Além do mais, é a partir da atuação desses

grupos organizados da sociedade civil que novos espaços são criados no desenho dos programas de desenvolvimento e também que dispositivos externos aos projetos são acionados e resultam em reparações (como é o caso dos TACs firmados por intermédio do MP).

Uma vez que foram criados mecanismos de acesso à informação e *accountability* pública a partir da avaliação do PRODETUR NE I, é interessante verificar futuramente os avanços e retrocessos no funcionamento e dinâmicas dos referidos mecanismos para o PRODETUR Nacional (assinado diretamente com os estados). Conforme verificado na contextualização do direito à informação e da criação das políticas de informação dos BMDs, a normatização no âmbito internacional é um processo perpassado por demandas, críticas, denúncias e, finalmente, pelo conflito no encontro entre bancos de desenvolvimento, governos, sociedade civil e cidadãos afetados pelos processos de desenvolvimento.

Referências bibliográficas

ALVES, Rosental Calmon. **Acesso à Informação Pública: Condição Indispensável para a Democracia do Século XXI** [apresentação de slides] Seminário Internacional sobre o Direito de Acesso a Informações Públicas, abril de 2009. Acesso em: 19 de abril de 2010. Disponível em: <<http://www.informacaopublica.org.br/files/Rosental%20Acesso%20Brasilia%2008.p>>.

ARATO, Andrew. **Representação, soberania popular e accountability**. Apresentado na conferência “Políticas de Control Ciudadano en América Latina”, Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella, maio de 2002.

ARENDRT, Hannah. **Sobre a violência**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Audiência Pública sobre a Estação de Tratamento de Esgoto em Tamandaré** – Comissão de Defesa do Meio Ambiente, 2007.

BANCO CENTRAL. **Taxas de câmbio** - Cotações e boletins. 2012. Acesso em: 9 mar 2012. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpeq.asp?id=txcotacao>>.

BANCO DO BRASIL – AGÊNCIA PARACURU – CE. **Ofício nº 4280/08** – MPF/PRDC/CE -GAB/AMM – 746 – Processo Administrativo nº 1.15.000.001859/2008-13. 2008.

BANCO DO NORDESTE. **Anais do Fórum Banco do Nordeste de Desenvolvimento** – Nordeste: Desafios da Transformação. Fortaleza, 2003. Acesso em: 22 fev 2012. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/ETENE/Anais/gerados/anais.asp>>

_____. **Ajuda/memória da reunião sobre o projeto de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Tamandaré/PE** – 20/03/2006.

_____. **Mecanismo de busca do BNB - PRODETUR/NE II** - Centro de Informações Projetos, 2009. Acesso em 8 mar 2012. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/cip/consultarProjetos.do?page=0>>.

_____. **Prodetur/NE II - Situação Atual**. s.d.-a. Acesso em: 20 dez 2011. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Prodetur_ne2/gerados/situacao_atual.asp>.

_____. **Sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Tamandaré** – Estado de Pernambuco. s.d.-b.

_____. **PRODETUR / NE II - Polos de Turismo** – Composição e Atas. s.d.-c
Acesso em: 2 mar 2012. Disponível em:
<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/polos/gerados/PRODETUR_polos_conselhos.asp>.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO; BANCO DO NORDESTE; MINISTÉRIO DO TURISMO. **Caminhos do Desenvolvimento pelo Turismo – PRODETUR NE II e os Municípios**. 2005.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO; BANCO DO NORDESTE. Anexo A, Anexo B e Anexo K: Regulamento do Conselho de Turismo. In: **Regulamento Operacional do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste Fase II – PRODETUR/NE-II**. s.d. Acesso em: 15 ago 2011. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/gerados/regulamento_operacional_prod_2.asp>.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Proposta de empréstimo do PRODETUR Nordeste I – BR-0204**, 1994. Acesso em: 12 dez 2011. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/projetos/project-information-page,1303.html?id=BR0204>>.

_____. **Involuntary Resettlement, Operational Policy and Background Paper** – OP-710, 1998.

_____. **II Reunión Anual BID - Sociedad Civil**, 2001. Acesso em 23 fev 2012. Disponível em: <<http://events.iadb.org/Calendar/eventDetail.aspx?lang=es&id=87>>.

_____. **Relatório de Avaliação dos Impactos Ambientais e Sociais do PRODETUR NE II – BR-0323**, 2002a. Acesso em: 15 abr 2011. Disponível em: <<http://www.iadb.org/regions/re1/br/br0323/eiabr323.htm>>.

_____. **Comunicados de imprensa: Começa no Brasil a Reunião Anual da Assembléia de Governadores do BID**, 2002b. Acesso em: 23 fev 2012. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/noticias/comunicados-de-imprensa/2002-03-11/comeca-no-brasil-a-reuniao-anual-da-assembleia-de-governadores-do-bid,1661.html>>.

_____. **Proposta de empréstimo do PRODETUR Nordeste II – BR-0323**, 2004. Acesso em: 15 abr 2011. Disponível em <<http://www.iadb.org/en/projects/project,1303.html?id=BR0323>>.

_____. **Relatório Final de Projeto** - Project Completion Report – Memorando do Banco - Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - PRODETUR/Ne I, 2006a. Acesso em: 12 dez 2011. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/projetos/project-information-page,1303.html?id=BR0204>>.

_____. **Environment and Safeguards Compliance Policy** - Draft, 2006b. Acesso em: 20 dez 2011. Disponível em: <www.iadb.org/document.cfm?id=665902>.

_____. **Perfil do Projeto – PRODETUR Nacional Pernambuco**, 2009. Acesso em: 15 abr 2011. Disponível em: <<http://www.iadb.org/en/projects/project,1303.html?id=BR-L1212>>.

_____. **Proposta de Empréstimo do PRODETUR Nacional Pernambuco- BR-L1212**, 2010a. Acesso em: 15 abr 2011. Disponível em: <<http://www.iadb.org/projectDocument.cfm?id=35356689>>.

_____. **Proposta de Empréstimo do PRODETUR Nacional Ceará- BR-L1204**, 2010b. Acesso em: 15 abr 2011. Disponível em: <<http://www.iadb.org/en/projects/project,1303.html?id=BR-L1204>>.

_____. **Annual Report 2011**. 2011a. Acesso em: 1 jun 2012. Disponível em <<http://www.iadb.org/en/annual-meeting/2012/annual-report-2011,6410.html?arlang=en>>.

_____. **Relatório de Monitoramento de Progresso**, 2011b. Acesso em: 14 mar 2012. Disponível em: <<http://www.iadb.org/en/projects/project,1303.html?id=BR-L1204>>.

_____. **Brasil – Estratégia do BID com o País – 2012-2014**, 2012. Acesso em: 30 mai 2012. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/paises/brasil/estrategia-do-banco-para-o-pais,1160.html>>.

BANISAR, David. **Freedom of information around the world 2006**: A Global Survey of Access to Government Information Laws. Privacy International, 2006.

BARROS, Flávia Lessa de (Org). **Banco Mundial, Participação, Transparência e Responsabilização**: a experiência brasileira com o Painel de Inspeção. Brasília: Rede Brasil, 2001.

_____. Accountability pública de agências de financeiras de cooperação multilateral: os casos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento e seus desdobramentos no Brasil. In: **Cooperação internacional e a construção do Estado no Timor Leste**, Brasília, 2006.

_____. **Redes sociais em campos políticos internacionais-globais para o desenvolvimento** – perspectivas a partir da experiência brasileira. Série CEPPAC, Brasília, 2009.

BENEVIDES, Ireleno Porto; Cruz, Rita de Cássia. Políticas governamentais de turismo dos estados do Ceará e Rio Grande do Norte: especificidades locais no (re)descobrimto do Nordeste do Brasil. In: Ireleno Porto Benevides. (Org.). **Turismo e Prodetur: dimensões e olhares em parceria**. 1 ed. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará/Banco do Nordeste, 1998.

BENEVIDES, Ireleno Porto. **Turismo e PRODETUR: Dimensões e olhares em parceria**. Fortaleza: EUFC, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Bertrand: Rio de Janeiro, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988 – texto constitucional de 5 de outubro de 1988**, Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

BUCHANAN, Allen; KEOHANE, Robert. The Legitimacy of Global Governance Institutions. **Ethics & International Affairs**, Volume 20.4 (Winter 2006).

BURALL, Simon; NELIGAN, Cardine. **The accountability of International Organizations**. GPPI Research Paper. Series N°2, 2005. Acesso em: 19 de abril de 2010. Disponível em:
<http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/IO_Acct_Burall_05012005.pdf>.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano. **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF: ANDI; Artigo 19, 2009.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASA CIVIL – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto-Lei n° 9.760**, de 5 de setembro de 1946.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**. A. Sociedade em Rede. Vol. 1. 5ª. ed. São Paulo: Paz e Terra 1999.

CENTRO KNIGHT PARA O JORNALISMO NAS AMÉRICAS. **Portal do Centro Knight para o Jornalismo nas Américas**. Acesso em: 11 jan 2010. Disponível em:
<<http://knightcenter.utexas.edu>>.

COHEN, Erik. The Sociology of Tourism: Approaches, Issues, and Findings. In: **Ann. Rev. Sociol.** 1984. 10:373-92.

CONSELHO DE TURISMO DO ESTADO DO CEARÁ. **Ata de instalação do Conselho de Turismo do Polo Costa dos Arrecifes**, 2002. Acesso em: 15 ago 2011. Disponível em: <www.bnb.gov.br>.

_____. **Regulamento do Conselho de Turismo do Polo Ceará Costa do Sol**, 2003.

_____. **Regimento Interno do Conselho de Turismo do Polo Ceará Costa do Sol**, 2004.

_____. **Relatório da 3ª reunião ordinária do Conselho de Turismo do Polo Ceará Costa do Sol – PRODETUR/ CE II**. Fortaleza, 2006.

_____. **Ata da 3ª reunião (extraordinária) de trabalho do Conselho de Turismo do Polo Ceará Costa do Sol**. Fortaleza, 2008a. Acesso em: 14 ago 2011. Disponível em: <www.bnb.gov.br>.

_____. **Ata da 27ª Reunião do Conselho Estadual de Turismo**, 2008b.

CONSELHO DE TURISMO DO POLO CEARÁ COSTA DO SOL. **Ata da reunião de posse dos conselheiros do Conselho de Turismo do Polo Ceará Costa do Sol**. Fortaleza, 2004. Acesso em: 14 ago 2011. Disponível em: <www.bnb.gov.br>.

_____. **Ata da 2ª reunião (extraordinária) de trabalho do Conselho de Turismo do Polo Ceará Costa do Sol**. Fortaleza, 2004. Acesso em: 14 ago 2011. Disponível em: <www.bnb.gov.br>.

CONSELHO DE TURISMO DO POLO COSTA DOS ARRECIFES-PE. **Regulamento do Conselho de Turismo do Polo Costa dos Arrecifes – PRODETUR NE II**. 2002.

_____. **Ata da 1ª reunião do Conselho de Turismo do Polo Costa dos Arrecifes**, 2003. Acesso em: 15 ago 2011. Disponível em: <www.bnb.gov.br>.

_____. **Ata da reunião preparatória para eleição dos novos integrantes do Conselho Costa dos Arrecifes – Setor Privado**. Pernambuco, 2005a. Acesso em: 15 ago 2011. Disponível em: <www.bnb.gov.br>.

_____. **Ata da reunião preparatória para eleição dos novos integrantes do Conselho Costa dos Arrecifes – Setor Público**. Pernambuco, 2005b. Acesso em: 15 ago 2011. Disponível em: <www.bnb.gov.br>.

_____. **Ata da reunião preparatória para eleição dos novos integrantes do Conselho Costa dos Arrecifes – Terceiro Setor**. Pernambuco, 2005c. Acesso em: 15 ago 2011. Disponível em: <www.bnb.gov.br>.

_____. **Ata de reunião de posse do Conselho de Turismo do Polo Costa dos Arrecifes**, 2005d. Acesso em: 15 ago 2011. Disponível em: <www.bnb.gov.br>.

_____. **Ata de reunião do Conselho de Turismo do Polo Costa dos Arrecifes (01/09/2006)**, 2006a. Acesso em: 15 ago 2011. Disponível em: <www.bnb.gov.br>.

_____. **Ata de reunião do Conselho de Turismo do Polo Costa dos Arrecifes (06/04/2006)**, 2006b. Acesso em: 15 ago 2011. Disponível em: <www.bnb.gov.br>.

_____. **Ata de reunião do Conselho de Turismo do Polo Costa dos Arrecifes (24/03/2006)**, 2006c. Acesso em: 15 ago 2011. Disponível em: <www.bnb.gov.br>.

_____. **Ata de reunião do Conselho de Turismo do Polo Costa dos Arrecifes (25/05/2006)**, 2006d. Acesso em: 15 ago 2011. Disponível em: <www.bnb.gov.br>.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Sistema registra 708 pedidos no primeiro dia de vigência da Lei de Acesso à Informação**. 16/05/2012. Acesso em: 29 mai 2012. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:bNnKOiwh9tYJ:www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/noticias/0102012.asp+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>.

CORIOLOANO, Luzia Neide *et al.* **Arranjos produtivos locais do turismo comunitário: atores e cenários em mudança**. Fortaleza: EdUECE, 2009.

CORIOLOANO, Luzia Neide. **O turismo litorâneo cearense**. SP: Papyrus, 1998.

_____. **O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza**. São Paulo: Annablume, 2006.

CORPORAÇÃO INTERAMERICANA DE INVESTIMENTO. **Five-step procedure to be used by the IIC in environmental review**. Acesso em: 4 jan 2012. Disponível em: <<http://www.iic.int/adaview.asp?pageid=231>>.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, Amália; ARROYO, Mónica; SILVEIRA, María. **América Latina: cidade, campo e turismo**. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo, 2006.

CUNHA, Sieglinde; CUNHA, João Carlos da. Competitividade e sustentabilidade de um cluster de turismo: uma proposta de modelo sistêmico de medida do impacto do turismo no desenvolvimento local. In: **Rev. Adm. Contemp.** 2005, vol.9, n.spe2, 63-79.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 2002.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Coords.) **La disputa por la Construcción democrática en la América Latina**. México: Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruziana, 2006.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **Complexo Viário de Tamandaré (Infográfico)**. s.d. Acesso em: 29 dez 2011. Disponível em: <http://www.diariodepernambuco.com.br/midia/info/popup_carneiros.html>.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Portaria 002/06**. Ministério Público Estadual, Ano IV - No 113, Recife, terça-feira, 20 de junho de 2006.

_____. **Comissão decide vistoriar Rio Ariquindá**. Poder Legislativo, Ano LXXXIV, n° 66, p.2, Recife, sábado, 13 de abril de 2007.

_____. Poder Executivo, Ano LXXXV, n° 242, Recife, sexta-feira, 19 de dezembro de 2008.

_____. Poder Executivo, Ano LXXXVI, n° 229, Recife, quinta-feira, 10 de dezembro de 2009a.

_____. **Vila Velha contará com ações para preservação do patrimônio histórico**. Poder Executivo, Ano LXXXVI, n° 127, Recife, sábado, 11 de julho de 2009b.

_____. Poder Executivo, Ano LXXXVII, n° 150, Recife, quarta-feira, 11 de agosto de 2010.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John. **Os estabelecidos e os outsiders**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000, 224 p.

ESCOBAR, Arturo. Anthropology and Development. **International Social Science Journal** 49, 1998.

ESTADAO – O Estado de S. Paulo. **Ministérios manobram para não cumprir Lei de Acesso**. Alana Rizzo e Leonencio Nossa. 26 de maio de 2012. Acesso em: 29 mai 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,ministerios-manobram-para-nao-cumprir-lei-de-acesso-,878409,0.htm>>.

ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang (ed.) **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis-RJ: Vozes, 2000.

FACEBOOK. **Fotografia de casas de Vila Velha, Itamaracá-PE** – Perfil de Christopher Sellars, 2008. Acesso em: 10 mar 2012. Disponível em: <<https://www.facebook.com/media/set/?set=a.97235420025.174440.603440025&type=3>>.

FLICKR DE LUCIANA DANTAS. **Fotografia do Aeroporto Pinto Martins, Fortaleza – CE**, 2009. Acesso em: 26 mar 2012. Disponível em: <<http://www.flickr.com/photos/luludantas/6195532100/>>.

FLICKR DA PREFEITURA DE OLINDA. **Fotografias das obras de revitalização da praça do Alto da Sé, Olinda – PE**, 2006-2011. Acesso em: 2 out 2011. Disponível em: <<http://www.flickr.com/photos/prefeituradeolinda/sets/72157619120741263/>>.

FOLHA DE PERNAMBUCO. **Governo e Olinda assinam requalificação do Alto da Sé**, 2008. Acesso em: 29 dez 2011. Disponível em: <<http://189.1.14.127/index.php/component/content/article/55-grande-recife/427837-planos-sao-elaborados-com-verbos-do-PRODETUR>>.

FOUCAULT, Michel. **A governamentalidade**. In: *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1997.

FOX, Jonathan. *Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion*, Presented at **Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America**. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, May 8-9, 2000.

_____. The uncertain relationship between transparency and accountability. In: **Development in Practice**, Volume 17, Numbers 4 –5, August 2007.

FRANCH, Mônica. **Jornada Feminista pela Justiça de Gênero no Desenvolvimento**, Fortaleza, 7 a 9 de mar de 2002: documento memória. Centro de Mulheres do Cabo, 2002.

FRASER, Nancy. *Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy*, pp. 109–42 In: Craig Calhoun (ed.) **Habermas and the Public Sphere**. Cambridge, MA: MIT Press, 1991.

FREY, Klaus. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. **Ambiente & Sociedade** - Ano IV - No 9 - 2o Semestre de 2001. Acesso em: 21 abr 2011. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/asoc/n9/16878.pdf>>.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. SP, Editora UNESP: 1991.

GOETZ, Anne Marie; JENKINS, Rob. **Voice, Accountability and Human Development**: Human Development Report 2002 - The Emergence of a New Agenda: UNDP, 2002.

GOOGLE EARTH; PANORAMIO. **Fotografia da Igreja Nossa Senhora da Conceição de Vila Velha, Itamaracá-PE** – Perfil de Christopher Sellars, 2009. Acesso em: 10 mar 2012. Disponível em: <<http://www.panoramio.com/photo/20137666>>.

_____. **Fotografia do Caminho de Vila Velha para o Forte Orange, Itamaracá-PE** – Perfil de Christopher Sellars, 2010. Acesso em: 10 mar 2012. Disponível em: <http://www.panoramio.com/user/971440?with_photo_id=32967312>.

_____. **Fotografia da Igreja da Sé, Olinda -PE** – Perfil de Olavo Neto, 2011^a. Acesso em: 10 mar 2012. Disponível em: <<http://www.panoramio.com/photo/64614190>>.

_____. **Fotografia do Museu de Arte Sacra de Pernambuco, Olinda-PE** – Perfil de Alexandre Barros, 2011b. Acesso em: 10 mar 2012. Disponível em: <<http://www.panoramio.com/photo/53066266>>.

_____. **Fotografia do Museu Sacro São José do Ribamar, Aquiraz – CE** – Perfil de Daniel Souza Lima, 2011c. Acesso em: 10 mar 2012. Disponível em: <<http://www.panoramio.com/photo/57954370?source=wapi&referrer=kh.google.com>>.

GOOGLE EARTH. **Fotos aéreas de Vila Velha – Itamaracá/PE e do Alto da Sé – Olinda/PE**. 2012.

GOOGLE MAPS. **Mapa da duplicação da CE 040**. 2012. Acesso em 14 mar 2012. Disponível em: <<http://maps.google.com.br/>>.

GRUPO DE ARQUITETURA E URBANISMO. **Plano de Preservação de Vila Velha – Relatório 3: Plano de Intervenções**, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Ciência y técnica como ideologia**. Madri, Tecnos, 1986.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade – Volume II**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **A Constelação Pós-nacional**. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HELD, David; MCGREW, Anthony. Cap. 8: The new politics of globalization: Mapping Ideals and Theories. **Globalization/ Anti-Globalization**. Cambridge: Polity Press, Malden: Blackwell Publishing Inc., 2004.

HELD, David. **Democracy and the Global Order: from the modern state to cosmopolitan governance**. USA: Standford University Press, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais 2000**. Acesso em: 4 jan 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicadores2000.shtm>>.

_____. **Economia do Turismo: Uma Perspectiva Macroeconômica - 2003-2007.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Acesso em: 4 jan 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/industria/economia_tur_20032007/publ_comp_ecotur.pdf>.

_____. **Documentação Territorial – Tamandaré/PE.** s.d. Acesso em: 11 mar 2012. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/>>.

JORNAL DO COMMERCIO. **Bom senso... e diálogo,** 2009.

_____. **Alto da Sé ganha mirante com visão geral de Olinda,** 2011a. Acesso em: 29 dez 2011. Disponível em: <<http://www2.informazione.com.br/cms/opencms/sinduscon/pt/novidades/clippings/2982.html>>

_____. **Alto da Sé livre dos postes e fiação aérea,** 2011b. Acesso em: 29 dez 2011. Disponível em: <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/geral/noticia/2011/09/23/alto-da-se-livre-dos-postes-e-fiacao-aerea-16857.php>>.

JORNAL NACIONAL. **Olinda ganha elevador panorâmico – PE.** 02/11/2011. Acesso em: 3 nov 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2011/11/olinda-ganha-elevador-panoramico.html>>.

JUSBRASIL. **Ministério Público de Paracuru firma TAC e SEMACE obtém de volta o espaço do CPTA** – Reproduzido do Ministério Público do Estado do Ceará. 2010. Acesso em: 14 mar 2012. Disponível em: <<http://mpce.jusbrasil.com.br/noticias/2411383/ministerio-publico-de-paracuru-firma-tac-e-semace-obtem-de-volta-o-espaco-do-cpta>>.

KEOHANE, Robert. Global governance and democratic accountability. In: WILKINSON, Rorden. **The global governance reader.** EUA, CA: Routledge, 2005.

LEROY, Jean-Pierre. **Relatoria Nacional para o Direito Humano ao Meio Ambiente** - Populações Litorâneas Ameaçadas: Carcinicultura, Pesca Industrial, Turismo, Empreendimentos Públicos e Poluição (Relatório da Missão a Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte). Plataforma DhESC Brasil, 2004.

LIMA, Josael. **Turismo Sustentável, Alternativa de Desenvolvimento Local e Conservação Ambiental.** Uma Análise Interdisciplinar do PRODETUR-CE. [Dissertação] UFC – Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente, 2003.

MARTINS, Paula. O direito internacional e a liberdade de informação. In: CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano. **Acesso à informação e controle social das políticas públicas.** Brasília, DF: ANDI ; Artigo 19, 2009.

MENDES, Carolina. **Fotografia da Praia dos Carneiros** – Tamandaré/PE, 2011.

MILIKAN, Brent. O Pannel de Inspeção do Banco Mundial e o pedido de investigação sobre o PLANAFORO. In: Flávia Lessa de Barros (Org). **Banco Mundial, Participação, Transparência e Responsabilização: a experiência brasileira com o Pannel de Inspeção**. Brasília: Rede Brasil, 2001.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Apresentação do Projeto Orla**. 2012. Acesso em: 9 mar 2012. Disponível em:
<<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=11>>.

MINISTÉRIO DO TURISMO; PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA; SECRETARIA DE TURISMO DE FORTALEZA; FUNDAÇÃO CEARENSE DE PESQUISA E CULTURA. **Fotografia da Casa de Câmara e Cadeia**. Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura/2008 . Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável de Fortaleza. Fortaleza, 2011a.

_____. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável de Fortaleza**. Fortaleza, 2011b.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional de Turismo 2007/2010: Uma Viagem de Inclusão**. 2010. Acesso em: 4 jan 2012. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/plano_nacional/>.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **MP requisita inquérito contra a CAGECE**. 2007. Acesso em 14 mar 2012. Disponível em:
<<http://www.pgj.ce.gov.br/servicos/asscom/releases.asp?icodigo=55>>.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – PERNAMBUCO. **Procedimento administrativo – 1 ° Ofício de Tutela Coletiva**. 2007.

_____. **Procedimento administrativo – TAC MPF/PE/MC n° 002/2008**. 2008a.

_____. **Sistema viário de centro turístico é foco de acordo**. 2008b. Acesso em: 29 dez 2011. Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/mpf-pe-sistema-viario-de-centro-turistico-e-foco-de-acordo>.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO CEARÁ. **Ação de Improbidade Administrativa n° 6/09**. 2009

_____. **Portaria n° 154**, de 23 de setembro de 2010. Acesso em: 14 mar 2012. Disponível em:
<<http://aplicativos2.pgr.mpf.gov.br/publicaInqueritosWeb/documento/recuperar.action?documento=54533>>.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PERNAMBUCO. **Procedimento Administrativo – Manifestação MPF/PE/MC nº 235/2008. Termo de Ajustamento de Conduta MPF/PE/MC nº 002/2008.** 2008

MULGAN, Richard. **Holding power to account: accountability in modern democracies.** Hampshire e Nova York: Palgrave Macmillan, 2003.

NELSON, Paul. Agendas, Accountability, and Legitimacy among Transnational Networks Lobbying the World Bank. In: S Khagram, J.V Riker and K. Sikkink (Eds), **Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms**, Minneapolis and London, University of Minnesota Press, 2002, p. 131-154.

NISBET, Robert. **Historia de la idea de progreso.** Barcelona: Gráficas Diamante, 1980.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** Vol.18, nº52, junho/2003.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias.** In: Lua Nova, nº44, 1998.

_____. Notas sobre la democracia em América Latina. In: PNUD. **La democracia em América Latina.** Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Tauros, Alfaguara, 2ª Ed., 2004.

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. **Transparencia y silencio:** encuesta sobre leyes y prácticas del acceso a la información en catorce países. Nova York: Open Society Institute, 2006.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. Declaração de Manilha sobre o turismo mundial, 1980. Acesso em: 15 mai 2012. Disponível em: <http://www.marcionami.adm.br/pdf/gestao/Declaracao_Manila.pdf>.

_____. **UNWTO Annual Report - a year of recovery - 2010.** OMT, 2011.

PARK, Susan. Assessing the Accountability of the World Bank Group. Artigo apresentado no encontro anual da **International Sociological Association – ISA.** 49ª Convenção Anual, São Francisco, USA, 2008.

PERAZZA, Maria Claudia; TUAZON, Raul. **Resultados e lições aprendidas – PRODETUR/NE-I (841/OC-BR).** BID, 2002.

PIETERSE, Jan. **Participatory democratization reconceived.** Pergamon, 2001.

PORTAL CULTURA EM FOCO. **Plano de Preservação do Sítio Histórico de Vila Velha é apresentado no próximo dia 15 de dezembro de 2010**, na Capela de Nossa Senhora da Conceição. 2010. Acesso em: 10 mar 2012. Disponível em: <<http://portalculturaemfoco.blogspot.com/2010/12/plano-de-preservacao-de-ocupacao-urbana.html>>.

PORTAL DE LEGISLAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Portal de legislação da Câmara dos Deputados**. Acesso em: 30 jan 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/pesquisa/avancada>>.

PORTES, Alejandro; KINCAID, Douglas. Sociology and Development in the 1990s: Critical Challenges and Empirical Trends. Sociological Forum. Special Issue: **Comparative national development: theory and facts for the 1990s**. Vol. 4 N°4, Dez 1989, pp. 479-503.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO DE SANTO AGOSTINHO – PE. **Rodovia PE-60 vai contar com mais três viadutos no Cabo**, 2009. Acesso em: 8 mar 2012. Disponível em: <<http://www.cabo.pe.gov.br/noticias.asp?codigo=2011>>.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARACURU – CE. **Ofício nº 167/2009 GB/EF**. 2009

PREFEITURA MUNICIPAL DE TAMANDARÉ - PE. **Rio Ariquindá**, 2012. Acesso em: 11 mar 2012. Disponível em: <http://www.tamandare.pe.gov.br/natureza_rio_arinquida.asp>.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Casa Civil – Subchefia para assuntos Jurídicos. **Mensagem nº 523 de 18 de novembro de 2011**. Acesso em: 20 dez 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Msg/VEP-523.htm>.

RECEITA FEDERAL. **Carga Fiscal 1999 - O Sistema S**. Acesso em: 29 mai 2012. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga_Fiscal/1999/SistemaS.htm>.

RIBEIRO, Gustavo Lins; BARROS, Flávia Lessa de. A corrida por paisagens autênticas: Turismo, meio ambiente e subjetividade no mundo contemporâneo. **Série Antropologia**, Universidade de Brasília, v. 171, 1994.

RODRIGUES, Antônio Ricardo Barbosa. **Ofício entregue em mãos ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Ceará**. 2008.

ROMANO, Jorge (Coord.); Valarelli, Leandro L.; Antunes, Marta (2005). **Public Policy Monitoring and Societal Accountability: Mapping Brazilian Civil Society Experiences**. Action Aid-BR, Rio de Janeiro, April.

ROMZEK, Barbara S. Dynamics of public sector accountability in an era of reform. In: **International Review of Administrative Sciences** 66(1), 2000.

RUSCHMANN CONSULTORES. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo** – Polo Ceará Costa do Sol, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: **SOUSA SANTOS, Boaventura (org)** Democratizar a Democracia - os caminhos da democracia participativa. V. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, Giovanni. **Teoria Democrática**. RJ: Editora Fundo de Cultura, 1965.

_____. ¿Hay una crisis de representación? In: **Este país**, 65, ago, 1996.

_____. **A Teoria Democrática Revisitada**: o debate contemporâneo. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state**. Power and accountability in new democracies. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHERMA, Márcio Augusto. **O Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Brasil (1959-2006)**. Ijuí: Ed.Unijuí, 2010.

SECRETARIA DE TURISMO DE PERNAMBUCO. **Ata da audiência pública em Catuama**, município de Goiana. 2007a.

_____. **Roteiro de Audiência Pública em Catuama**, município de Goiana. 2007b.

_____. **Plano de preservação e gestão do sítio histórico de Vila Velha na Ilha de Itamaracá – PE**. 2008. Acesso em: 8 mar 2012. Disponível em: <<http://www2.setur.pe.gov.br/web/setur/PRODETUR>>.

_____. **Concorrência Nacional 001/2012 – PE**, 2012.

_____. **Folder: PRODETUR PE II** – Qualidade de vida para os pernambucanos, impulso extra para o turismo no Estado. s.d.

SECRETARIA DE TURISMO DO ESTADO DO CEARÁ. **Edital de Licitação para contratação de consultoria visando a execução de PDDU para os municípios de Paracuru, Paraipaba e Trairi integrantes do PRODETUR/CE**. Fortaleza, 2000a.

_____. **Estratégia para o desenvolvimento turístico do Ceará – 2000:** PRODETUR/CE 2ª Etapa. 2000b.

_____. **Estratégia para o desenvolvimento turístico do Ceará – 2000:** PRODETUR/CE 2ª etapa. 2001.

_____. **Listagem sobre a situação das obras de saneamento básico do PRODETUR NE I no Ceará.** 2002.

_____. **Convite para a solenidade de instalação do Conselho do Polo de Turismo Ceará Costa do Sol.** 2003a.

_____. **TURISMO: SETUR seleciona membros para o Conselho de Turismo do Polo Ceará Costa do Sol.** 2003b.

_____. **Síntese: Relatório de Atividades 2004.** 2004.

_____. **Palestra: Seminário Municípios [slides].** 2005.

_____. **Palestra: Programa de Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR/CE II [slides].** 2007a.

_____. **Regulamento Ajustado do Conselho de Turismo do Polo Ceará Costa do Sol.** 2007b.

_____. **Manual Operativo do PRODETUR Nacional Ceará,** 2011.

_____. **Plano de Aquisições 2321/OC-BR,** 2012. Acesso em: 8 mar 2012. Disponível em: <www.iadb.org/document.cfm?id=36627317>.

_____. **Manual de Operações do PRODETUR Nacional Ceará.** s.d. Acesso em 15 ago 2011. Disponível em: <<http://www.setur.ce.gov.br/documentos-diversos-pdf>>.

SELLARS, Christopher. **Fórum do Orkut SOS Vila Velha,** Itamaracá – Comunidade: Direito Ambientalista, 2011. Acesso em: 15 dez 2011. Disponível em: <<http://www.orkut.com/Main#CommMsgs?tid=5586388757044907846&cmm=67556&hl=pt-BR>>.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL – CEARÁ. **Programa de Capacitação Profissional e Empresarial para o Turismo PRODETUR NE II - Plano de Trabalho do Projeto de Capacitação Profissional.** Fortaleza, 2010.

SMULOVITZA, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. In: **Journal of Democracy** 11.4 (2000) 147-158.

SOUZA, Maria Angela. O desencontro dos territórios de oportunidades para investimentos imobiliário-turísticos no litoral Pernambucano: PRODETUR-NE versus Setor Privado. In: **Simpósio Fortaleza Espaço Metropolitano, Turismo e Mercado Imobiliário**, 2008, Fortaleza. Trabalhos Completos (Simpósio Espaço Metropolitano, Turismo e Mercado Imobiliário). Fortaleza, 2008.

STEFFEK, Jens. Public Accountability and the Public Sphere of International Governance. In: **Ethics & International Affairs**, 24, no. 1 (2010), pp. 45–68.

STRONZA, Amanda. Anthropology of Tourism: Forging New Ground for Ecotourism and Other Alternatives. In: **Annu. Rev. Anthropol.** 2001. 30:261-83.

SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO CEARÁ. **Ofício nº 1478/2010/SPU/CE-DIGEP**. 2010.

TATAGIBA, Luciana. **Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências**. Campinas, SP: Unicamp, 2003.

TECNOLOGIA E CONSULTORIA BRASILEIRA S.A. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável de Pernambuco**, 2003.

TENÓRIO, Danilo. Alto da Sé será requalificado - Folha de Pernambuco. In: **Nordeste.com**. Acesso em: 15 dez 2011. Disponível em: http://www.onordeste.com/blogs/index.php?titulo=Alto%20da%20S%C3%A9%20ser%C3%A1%20requalificado¬id=303&id_user=5.

WEBER, Marx, 2000. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

WHITING, Sandra; FARIA, Diomira Maria. **Avaliação dos Aspectos Ambientais e Sócio-Econômicos do PRODETUR I**. Consultoria para o BID. Agosto, 2001.

ZYMLER, Benjamin (Ministro Relator). **Relatório de Avaliação de Programa – PRODETUR NE**. TCU, 2004. Acesso em: 15 ago 2011. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/gerados/outros_documento_prod_2.asp.

Anexos

Ilustração 27: Extrato da conta do PRODETUR da Prefeitura Municipal de Paracuru, CE e cheques nominais à Prefeitura

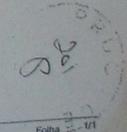
BANCO DO BRASIL		Extrato Conta Corrente							
Correntista		Nome		CNPJ		Posição		Data da emissão	
PMP MIN TUR PRODETUR OBRA				07.592.298/0001-15		Janeiro / 2008		01.12.2008	
Agência (prefixo/dv)		Conta nº / dv		Data da abertura					
2391-4		01 16.126-8		01.08.2007					
Data contábil	Data lançamento	Histórico	Lote	Banco	Origem	Documento	Valor - R\$	Saldo - R\$	
27.12.2007		Saldo anterior						0,00	
11.01.2008		729-Trf da CI - Resgate BB CDB DI	14060			400435675008	707.308,00 C		
11.01.2008		798-Resgate BB CDB DI	14060		07777	400435675008	700.000,00 C		
11.01.2008		798-Resgate BB CDB DI	14060		07777	400435675008	7.308,00 C		
11.01.2008		345-BB CP Administrat Tradicional	13049			1200011	707.084,00 D		
11.01.2008		229-Transf P/ CC - Resgate CDB DI	13060		07777	400435675008	707.308,00 D	224,00 C	
17.01.2008		002-Cheque	17370			850004	6.375,99 D		
17.01.2008		002-Cheque	17370			850005	9.626,49 D		
17.01.2008		102-Cheque Compensado	13097	104	01990	850003	234.036,22 D		
17.01.2008		855-Resgate BB Fix				000011	249.814,70 C		
17.01.2008	18.01.2008	392-Tarifa Adicional Ch Proc Compe	13113			080117	257,43 D		
17.01.2008	18.01.2008	855-Resgate BB Fix				000011	257,43 C	0,00 C	
18.01.2008		611-Crédito autorizado	12035			012068	30.000,00 C		
18.01.2008		002-Cheque	16490			850006	28.080,00 D		
18.01.2008		002-Cheque	16490			850007	1.920,00 D	0,00 C	
Bloqueado - R\$		Disponível - R\$		CPMF cobrado - R\$					
0,00		0,00		0,00					

Correntista

Nome: PMP MIN TUR PRODETUR OBRA CNPJ: 07.592.298/0001-15 Posição: Dezembro / 2007 Data de emissão: 01.12.2008
 Agência (prefixo/dv): 2391-4 GS 01 Conta nº / dv: 16.126-8 Data da abertura: 01.08.2007

Data contábil	Data lançamento	Histórico	Lote	Banco	Origem	Documento	Valor - R\$	Saldo - R\$
23.11.2007		Saldo anterior						0,00
04.12.2007		632-Ordem Bancária	14056			4379462000000	708.266,31 C	708.266,31 C
24.12.2007		345-BB CP Administrat Tradicional	13049			1200011	708.266,31 D	0,00 C
26.12.2007		102-Cheque Compensado	13097	104	01990	850001	662.937,25 D	0,00 C
26.12.2007		855-Resgate BB Fix				000011	662.937,25 C	0,00 C
27.12.2007		002-Cheque	17370			850002	45.329,06 D	0,00 C
27.12.2007		855-Resgate BB Fix				000011	45.329,06 C	0,00 C

Bloqueado - R\$ 0,00 Disponível - R\$ 0,00 CPMF cobrado - R\$ 0,00



Conta Banco Agência DV C1 Conta C2 Sane Cheque No CJ
008 001 2391 4 3 16.126-8 9 800 850007 0 R\$ 1.970,00

quê por este
valor o número de MIL E NOVECENTOS E VINTE REAIS

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARACURU

BANCO DO BRASIL

PARACURU 08 JANEIRO de 2008

PARACURU CE
39.000.000/1509.09
RUA CAP JOSE TELES 25
COMPENSAVEL FORTALEZA

M. Ana Maria Zaf
PREF MUN DE PARACURU CONTA UNICA
CNPJ 07.532.298/0001-15
CLIENTE BANCARIO DESDE 03/2001

⑆01123912⑆ 0088500075⑆ 901001612686⑆

Conta Banco Agência DV C1 Conta C2 Sane Cheque No CJ
008 001 2391 4 3 16.126-8 9 800 850004 5 R\$ 6.375,09

quê por este
valor o número de SEIS MIL E TREZENTOS E SETENTA E CINCO REAIS E NOVENA E NOVI
CENTAVOS

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARACURU

BANCO DO BRASIL

PARACURU 08 JANEIRO de 2008

PARACURU CE
39.000.000/1509.09
RUA CAP JOSE TELES 25
COMPENSAVEL FORTALEZA

M. Ana Maria Zaf
PREF MUN DE PARACURU CONTA UNICA
CNPJ 07.532.298/0001-15
CLIENTE BANCARIO DESDE 03/2001

⑆01123915⑆ 0088500045⑆ 901001612686⑆

Comp	Banco	Agencia	DV	CI	Conta	C2	Serie	Cheque No	C3
008	001	2391	N	J	16.126-8	9	800	850006	1

R\$ 28.060,00

QUARENTA E OITO MIL E OITENTA REAIS

PARACURU 01 JANEIRO 2008

BANCO DO BRASIL

PARACURU
 30 800 1000/1589.09
 RUA CAP JOSE TELES 25
 COMERCIAVEL FORTALEZA

PREF MUN DE PARACURU CONTA LIMICA
 CNPJ 07.592.299/0001-15
 CLIENTE BANCARIO DESDE 03/2001

00123913 0038500065 901001612686

Comp	Banco	Agencia	DV	CI	Conta	C2	Serie	Cheque No	C3
008	001	2391	N	J	16.126-8	9	800	850003	9

R\$ (45.329,00)

QUARENTA E CINCO MIL E TREZENTOS E VINTE E NOVE REAIS E SEIS CENTAVOS

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARACURU

PARACURU 23 DEZEMBRO 2007

BANCO DO BRASIL

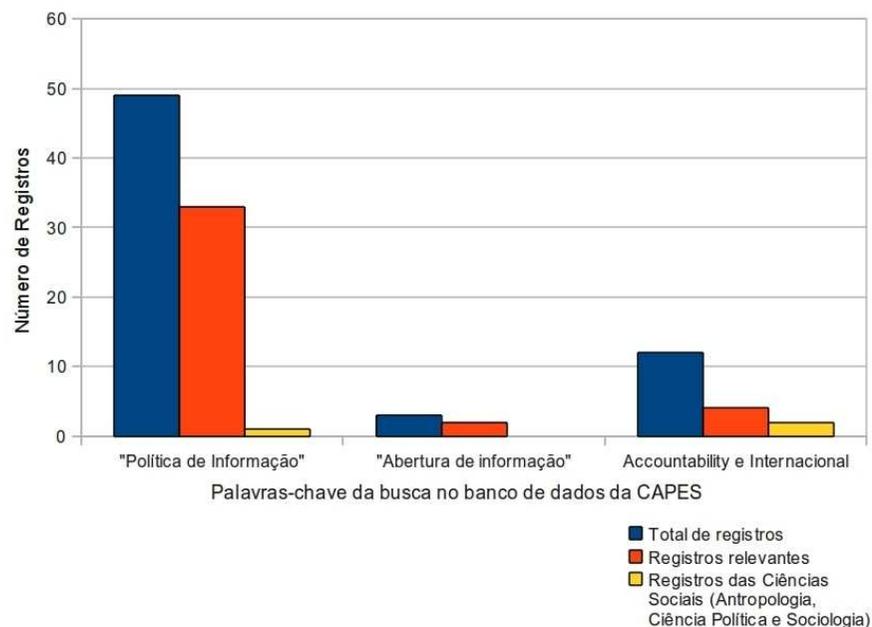
PARACURU
 30 800 1000/1589.09
 RUA CAP JOSE TELES 25
 COMERCIAVEL FORTALEZA

PREF MUN DE PARACURU CONTA LIMICA
 CNPJ 07.592.299/0001-15
 CLIENTE BANCARIO DESDE 03/2001

00123917 0038500025A 901001612686

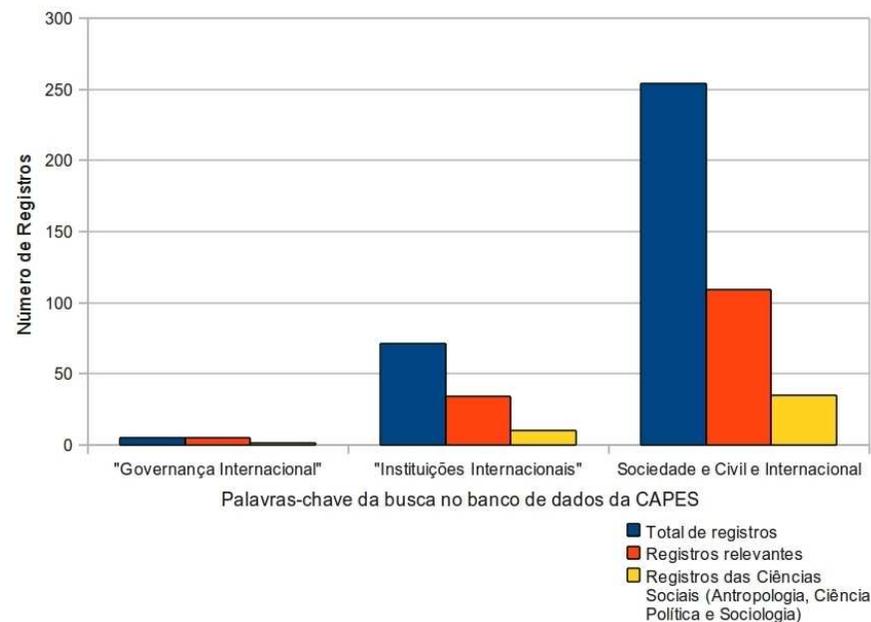
Fonte: Agência do Banco do Brasil em Paracuru - CE

Gráfico 1: Levantamento de teses e dissertações com termos referentes ao acesso à informação



Fonte: Banco de teses e dissertações da CAPES

Gráfico 2: Levantamento de teses e dissertações com termos referentes às instituições internacionais e à governança global



Fonte: Banco de teses e dissertações da CAPES

Quadro 8: *Cronologia da aprovação das leis de acesso a informações na América Latina*

Data de aprovação	Legislação	País
12 de julho de 1985	Lei de Publicidade dos Atos e Documentos Oficiais	Colômbia
23 de janeiro de 2002	Lei de Normas para a Transparência da Gestão Pública, Ação de <i>Habeas Data</i> e outras disposições	Panamá
11 de junho 2002	Lei de Transparência e Acesso à Informação Pública	México
2 de agosto de 2002	Lei de Transparência e Acesso à Informação Pública	Peru
4 de maio de 2004	Lei Orgânica de Transparência e Acesso à Informação Pública	Equador
28 de julho de 2004	Lei Geral de Livre Acesso à Informação Pública	República Dominicana
30 de dezembro de 2006	Lei de transparência e Acesso à Informação Pública	Honduras
22 de junho de 2007	Lei de Acesso à Informação Pública	Nicarágua
11 de agosto de 2008	Lei de Acesso à Informação Pública	Chile
17 de outubro de 2008	Lei de Acesso à Informação Pública	Uruguai
23 de outubro de 2008	Lei de Acesso à Informação Pública	Guatemala
3 de março de 2011	Lei de Transparência e Acesso à Informação	El Salvador
18 de novembro de 2011	Lei de Acesso a Informações	Brasil

Fontes: *Atualizado a partir do Mapa do Acesso à Informação Pública na América Latina do Centro Knight para o Jornalismo nas Américas.*

Quadro 9: Leis brasileiras sobre o acesso a informações

Lei	Data	Descrição	Capítulos	Link
Lei nº 3.099	24 de fevereiro de 1957	Determina as condições para o funcionamento de estabelecimento de informações reservadas ou confidenciais, comerciais ou particulares.	—	http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3099-24-fevereiro-1957-354592-publicacaooriginal-1-pl.html
Decreto nº 50.532	3 de maio de 1961	Dispõe sobre o funcionamento das empresas de que trata a Lei nº ;3.099, de 24 de fevereiro de 1957.	—	http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50532-3-maio-1961-382630-publicacaooriginal-1-pe.html
Lei nº 5.250	9 de fevereiro de 1967	Regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação.	Da liberdade de manifestação do pensamento e da informação; Do registro; Do abuso no exercício da liberdade de manifestação do pensamento e informação; Do direito de resposta; Da responsabilidade penal; Da responsabilidade civil; Disposições gerais.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15250.htm
Lei nº 5.534	14 de novembro de 1968	Dispõe sobre a obrigatoriedade de prestação de informações estatísticas e dá outras providências.	—	http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5534-14-novembro-1968-357795-publicacaooriginal-1-pl.html
Lei nº 6.223	14 de julho de 1975	Dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União, pelo Congresso Nacional, e dá outras providências.	—	http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6223-14-julho-1975-357671-norma-pl.html

Lei nº 6.640	8 de maio de 1979	Altera a redação da alínea "d" do inciso I do art. 40 da Lei n.º 5.250, de 9 de fevereiro de 1967, que "regula a liberdade de manifestação do pensamento e da informação".	—	http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6640-8-maio-1979-366516-publicacaooriginal-1-pl.html
Lei Federal nº 9.784	29 de janeiro de 1990	Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.	Das disposições gerais; Dos direitos dos administrados; Dos deveres do administrado; Do início do processo; Dos interessados; Da competência; Dos impedimentos e da suspeição; Da forma, tempo e lugar dos atos do processo; Da comunicação dos atos; Da instrução; Do dever de decidir; Da motivação; Da desistência e outros casos de extinção do processo; Da anulação, revogação e convalidação; Do recurso administrativo e da revisão; Dos prazos; Das sanções; Das disposições finais	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm
Lei nº 8.159	8 de janeiro de 1991	Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.	Disposições Gerais; Dos Arquivos Públicos; Dos Arquivos Privados; a organização e administração de instituições arquivísticas públicas; Do acesso e do sigilo dos documentos públicos; Disposições finais.	http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1991/lei-8159-8-janeiro-1991-322180-norma-pl.html
Lei nº 8.394	30 de dezembro de 1991	Dispõe sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes da República e dá outras providências.	Disposições gerais; Do sistema dos acervos documentais privados dos presidentes da república; Da organização do acervo documental privado do presidente em exercício; Dos mantenedores dos acervos documentais privados de presidentes da república; Disposições finais.	http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1991/lei-8394-30-dezembro-1991-373619-norma-pl.html

Lei nº 9.051	18 de maio de 1995	Dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações.	—	http://www2.camara.gov.br/legif/fed/lei/1995/lei-9051-18-maio-1995-349812-norma-pl.html
Lei Ordinária nº 9.507	12 de novembro de 1997	Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data.	—	http://www2.camara.gov.br/legif/fed/lei/1997/lei-9507-12-novembro-1997-365372-norma-pl.html
Lei Federal nº 9.755	16 de dezembro de 1998	Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências.	—	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9755.htm
Lei Complementar Federal nº 101	4 de maio de 2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.	Disposições preliminares; Do planejamento; da receita pública; Da despesa pública; Das transferências voluntárias; Da destinação de recursos públicos para o setor privado; Da dívida e do endividamento; Da gestão patrimonial; Da transparência, controle e fiscalização; Disposições finais e transitórias	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/lcp101.htm
Lei Complementar nº 105	10 de janeiro de 2001	Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências.	—	http://www2.camara.gov.br/legif/fed/leicom/2001/leicomplementar-105-10-janeiro-2001-355754-norma-pl.html
Lei nº 10.603	17 de dezembro de 2002	Dispõe sobre a proteção de informação não divulgada submetida para aprovação da comercialização de produtos e dá outras providências.	—	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10603.htm
Lei Federal nº 10.650	16 de abril de 2003	Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama.	—	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.650.htm

Lei Federal nº 11.111	5 de maio de 2005	Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências.	—	http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11111.htm
Lei Complementar nº 131	27 de maio de 2009	Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	—	http://www2.camara.gov.br/legif/fed/leicom/2009/leicomplementar-131-27-maio-2009-588491-norma-pl.html
Lei nº 12.192	14 de janeiro de 2010	Dispõe sobre o depósito legal de obras musicais na Biblioteca Nacional.	—	http://www2.camara.gov.br/legif/fed/lei/2010/lei-12192-14-janeiro-2010-600562-norma-pl.html
Lei nº 12.414	9 de junho de 2011	Disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito.	—	http://www2.camara.gov.br/legif/fed/lei/2011/lei-12414-9-junho-2011-610758-norma-pl.html
Lei nº 12.527	18 de novembro de 2011	Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.	Do acesso a informação e sua divulgação; Do procedimento de acesso à informação; Das restrições de acesso à informação; Das responsabilidades; Disposições finais e transitórias.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

Fontes: www.planalto.gov.br e www.camara.gov.br

Quadro 10: *Declarações e marcos internacionais sobre o acesso a informações*

Data	Nome	Organização responsável
Abril de 1948	Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem	IX Conferência Internacional Americana – Organização dos Estados Americanos
10 de dezembro de 1948	Declaração Universal dos Direitos Humanos	Assembléia Geral das Nações Unidas
16 de dezembro de 1966	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos	Assembléia-Geral das Nações Unidas
22 de novembro de 1969	Convenção Americana Sobre Direitos Humanos	Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos
Janeiro de 1981 e 27 de junho de 1981	Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta de Banjul)	Aprovada pela Conferência Ministerial da Organização da Unidade Africana (OUA) e adotada pela XVIII Assembléia dos Chefes de Estado e Governo da Organização da Unidade Africana (OUA).
11 de março de 1994	Declaração de Chapultepec. Conferência Hemisférica sobre Liberdade de Expressão, 1994.	Adotada pela Conferência Hemisférica sobre Liberdade de Expressão
25 de junho de 1998 e 30 de outubro de 2001	Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente	Adotada durante a 4ª Conferência Ministerial "Ambiente para a Europa" e ratificada pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (ECE) e União Europeia
16 a 27 de outubro de 2000	Declaração Inter-Americana de Princípios sobre Liberdade de Expressão	Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos

10 de junho de 2003	Resolução da Assembléia Geral da OEA sobre Acesso à Informação	Organização dos Estados Americanos (OEA)
17 a 23 de outubro de 2003	Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão na África	Adotada pela Comissão Africana para os Direitos do Homem e dos Povos
10 a 12 de dezembro de 2003	Declaração de Princípios - Construir da Sociedade de Informação: um desafio global no novo Milênio	União Internacional de Telecomunicações (UIT) e Organização das Nações Unidas (ONU)
29 de fevereiro de 2008	Declaração de Atlanta e Plano de Ação para o Avanço do Direito de Acesso a Informação	Centro Carter
12 a 14 de dezembro de 2008	Declaração de Budapeste sobre o Direito de Acessar Informação	Rascunhada na oficina internacional com especialistas sobre formas globais de acessar informação ambiental, co-organizada pelo <i>Center for Media and Communication Studies</i> (CMCS) e pelo <i>Access Info Europe</i> .
11 de dezembro de 2008 e 23 a 24 de fevereiro de 2009	Princípios de Camden sobre Liberdade de expressão e igualdade	Escrito pela ONG Artigo 19
3 de maio de 2010	Declaração de Brisbane - liberdade de informação: o direito a saber	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)

Fontes: Artigo 19 (<http://www.article19.org>), Centro Carter (<http://www.cartercenter.org>), Centro para o Estudo da Mídia e da Comunicação (<http://www.cmcs.ceu.hu>), Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (<http://www.unece.org>), Comissão Interamericana de Direitos Humanos (<http://www.cidh.oas.org>), Itamaraty (<http://www2.mre.gov.br>), Kubatana (<http://www.kubatana.net>), Ministério da Justiça (<http://portal.mj.gov.br>), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO (<http://www.unesco.org>), Privacy International (<http://www.privacyinternational.org>), Projeto Chapultepec (<http://www.declaraciondechapultepec.org>), Rede Brasil de Direitos Humanos (<http://www.dhnet.org.br>), União Internacional das Telecomunicações – Nações Unidas (<http://www.itu.int>).

Quadro 11: Políticas e práticas de abertura de informação de seis bancos multilaterais de desenvolvimento

	BM	BID	BAD	BAfD	BERD	CFI/MIGA
Data de adoção	1993, Política de Abertura de Informação	1994, Política sobre a abertura de informação	1994, Confidencialidade e abertura de informação	1997, Política de abertura de informação	1996, Política; 2000, política de informação pública	Abertura 1994; Ampliação 1998
Presunção	Abertura	Abertura, decisão final dos governos	Abertura	Abertura	Abertura se não houve uma razão convincente	Abertura se não houver nenhum prejuízo aos interesses dos clientes
Acessibilidade	Centros de Informação Pública na sede; portal; escritórios regionais e nos países; taxas	Centros de Informação Pública na sede e em Paris (França); taxas	“Pontos focais” da política externa; telefone, fax ou e-mail; gratuito para ONGs	Centro de Informação Pública em Abidjan (Costa do Marfim); financiado com taxas	Baseado na internet; financiador pode optar por não postar o sumário executivo do relatório de impacto ambiental	Centro de recursos e livreria do BM; missões e escritórios residentes; taxas
Idiomas	No idioma nacional. Tradução futura é negociável	Espanhol, Português quando apropriado	Não estabelecido	Inglês e Francês são os idiomas de trabalho	Inglês; muitos documentos em quatro idiomas; tradução frequente	As regras do BM são aplicadas
Documentos disponíveis dos projetos (número de dias antes da votação da mesa diretora)	Documentos de Informação dos Projetos; Documentos completos para os projetos ambientais, indígenas, e de reassentamento	Perfil dos projetos; avaliação ambiental disponível localmente; resumos e sumários disponíveis na sede	Pode se tornar disponível a partir de análise caso a caso: perfil dos projetos públicos e privados; documentos relacionados a dados ambientais	Resumos de possíveis projetos (6 meses); Relatórios de avaliação dos projetos, com exceção de material que seja sensível aos governos	Setor público: Documento do Sumário do Projeto (60 dias); Relatório de Impacto Ambiental (120 dias); Setor privado: Documento do Sumário do Projeto (30 dias), documentos de Procedimentos Ambientais e Sociais (60 dias) na internet se o financiador concordar, senão na sede	Sumário das Informações dos Projetos (30 dias); Avaliação Ambiental (60 dias): Categoria A – Relatório de Impacto Ambiental Completo, Categoria B – Sumário do Relatório de Impacto Ambiental

Documentos disponíveis das políticas	Planos de Ação Ambientais Nacionais; Opiniões legais; Setor econômico e de trabalho dos países	Políticas de operações; documentos setoriais; documentos sobre dados socioeconômicos dos países quando os governos aprovam	Demonstrações das estratégias de operações nos países; notas dos programas dos países	Documentos de estratégias dos países, depois de aprovados; documentos setoriais e outros documentos amplos das políticas do Banco	Rascunhos de políticas setoriais na internet por 45 dias; A mesa diretora recebe sumário dos comentários	Pesquisa, relatórios anuais, discursos, etc.
Documentos especificamente não divulgados	Estratégias de assistências aos países (a não ser que haja um decreto do país)	Muitas categorias, incluindo documentos referente à administração interna	Nenhum estabelecido	Muitas categorias, incluindo documentos referente à administração interna	Documentos não criados pelo Banco; documentos da mesa diretora; segurança nacional; contratos; avaliações; documentos de negócios com o setor privado.	Documentos legais; registros de negociação; documentos do estágio inicial dos projetos; documentos sobre os procedimentos da mesa diretora

Fonte: Paul Nelson (2002)

Quadro 12: Banco Mundial - *Política de abertura de informação e principais documentos*

Data	Nome do documento
1989	Primeira versão da política de informação do BIRD e da AID: “Diretriz do Manual Administrativo sobre Abertura de Informação” (<i>Administrative Manual Statement AMS1.10 - Directive on Disclosure of Information</i>)
1993, setembro (instituição); 1994, janeiro (efetivação)	Segunda versão da política de informação do BIRD e da AID: “Procedimentos do Banco sobre Abertura de Informação” (<i>Bank Procedures 17.50 – Information Disclosure - BP 17.50</i>)
1994, julho (instituição)	Primeira versão da política de informação da CFI: “Política de Informação da Corporação Financeira Internacional” (<i>IFC’s Policy on Disclosure Information</i>)
1995, dezembro	Revisão da política de informação da CFI
1997 (instituição); 1998, setembro (efetivação)	Segunda versão da política de informação da CFI (<i>IFC’s Policy on Disclosure of Information</i>) www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol_Disclosure/\$FILE/1998DisclosurePolicy.pdf
1998, outubro	“Fazendo Melhores Negócios através de Consulta Pública e Abertura de Informação Efetivas. Um manual de Boas Práticas” (<i>Doing Better Business Through Effective Public Consultation and Disclosure. A Good Practice Manual</i>) http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/p_pubconsult/\$FILE/PublicConsultation.pdf
1999	Primeira versão da política de informação da AGIM (<i>MIGA Information Disclosure Policy</i>)
2001, setembro (instituição); 2002, janeiro (efetivação)	Terceira versão da política de informação do BIRD e da AID: “Revisão da Política de Informação do Banco Mundial: Propostas para a Revisão da Política. Sumário do Presidente e Texto Final” (<i>World Bank Disclosure Policy Review: Proposals for Revision of the Policy. Chairman Summary and Final Text</i>) http://www1.worldbank.org/operations/disclosure/documents/disclosurepolicy.pdf
2003, agosto	Revisão da política de informação do BIRD e da AID: “Relatório de Acompanhamento da Implementação da Política de Abertura de Informação”; “Referências para a Tradução de Documentos do Banco Mundial”; “Fortalecendo os Centros de Informação ao Público” (<i>Progress Report of the World Bank Disclosure Policy; A Document Translation Framework for the World Bank; Strengthening Public Information Centers</i>) http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/08/12/000012009_20030812092512/Rendered/PDF/260211Str110PICs.pdf http://www1.worldbank.org/operations/disclosure
2003	“Manual de Abertura de Informação do Banco Mundial” (<i>World Bank Disclosure Handbook</i>) http://www1.worldbank.org/operations/disclosure/documents/DisclosureHandbook.pdf

2004, novembro	Revisão da política de informação da CFI: “Quadro para Discussão sobre Abertura de Informação” (<i>Framework for Discussion Regarding Disclosure of Information</i>)
2005, março (instituição); 2005, abril (efetivação)	Revisão da BP17.50: “Política de Abertura de Informação do Banco Mundial: Questões Adicionais do Acompanhamento do Relatório Consolidado” (<i>World Bank Disclosure Policy: Additional Issues Follow-up Consolidated Report</i>) http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000112742_20050316141535
2005, setembro	Revisão da política de informação da CFI: “Proposta de Política de Informação da CFI” (<i>Draft Policy on IFC’s Information Disclosure</i>)
2006, abril (efetivação)	Terceira versão da política de informação da CFI (<i>IFC’s Policy on Disclosure of Information</i>) http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/p_pubconsult/\$FILE/PublicConsultation.pdf
2009, dezembro	Revisão da política de informação do Banco BM, abrangendo o BIRD e a IDA: “Com vistas a uma transparência maior: reformulação da Política de Acesso à Informação no Banco Mundial” (<i>Toward greater transparency through access to information the World Bank’s Disclosure Policy</i>) http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/12/15/000350881_20091215091115/Rendered/PDF/511890BR0REVIS101Official0Use0only1.pdf
2009, julho – 2010, maio	Revisão da política de acesso a informação da CFI (fase III - versão 2) e relatório da aplicação da política nos 3 primeiros anos (<i>International Finance Corporation’s Access to Information Policy/ IFC’s Policy and Performance Standards on Social and Environmental Sustainability and Policy on Disclosure of Information: Report on the First Three Years of Application</i>) http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/Content/DisclosurePolicy http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/ReportFirstThreeYears/\$FILE/IFC_PPSThreeYearApplication.pdf http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/e11ffa331b366c54ca2569210006982f/61e9fe00f736b9ad85256d870051336f?OpenDocument
2010, junho	“Manual do BM sobre o acesso à informação”, que acompanha a quinta versão da Política do Banco Mundial para o Acesso à Informação (<i>The World Bank access to information staff handbook</i>) http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/06/23/000350881_20100623164116/Rendered/PDF/552680WP0AIOHa10Box349443B01PUBLIC1.pdf
2010, julho	Quinta versão da Política do Banco Mundial para o Acesso à Informação, abrangendo o BIRD e a IDA (<i>The World Bank Policy on Access to Information</i>) http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000333038_20100610021515&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679

Fonte: Atualização de tabela de Flávia de Lessa Barros (2006:33) no artigo “Accountability pública de agências de financeiras de cooperação multilateral: os casos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento e seus desdobramentos no Brasil”

Quadro 13: Banco Interamericano de Desenvolvimento - Política de abertura de informação e principais documentos

Data	Nome do documento
1994 (instituição); 1995, janeiro (efetivação)	Primeira versão da política de informação do BID: “Política Operacional 102 – Abertura de Informação” (<i>OP 102 – Disclosure of Information</i>)
1998, fevereiro (instituição)	Segunda versão da OP 102
1999, janeiro	Primeira versão da política de informação da CII: “Política de Abertura de Informação da Corporação Interamericana de Investimentos” (GN129-3: <i>IIC Disclosure of Information Policy</i>) http://www.iic.int/policies/gn1293.ASP
2001, abril	Revisão da OP 102
2003, novembro (instituição); 2004, janeiro (efetivação)	Segunda versão da política de informação do BID: “GN-1831-15 Política de Abertura de Informação; “Plano de Implementação 2003-2004”; “Relatório de Implementação da Política de Abertura de Informação – Maio de 2005” (GN-1831-15: <i>Information Disclosure Policy; Information Disclosure Policy Implementaion Plan 2003-2004; Information Disclosure Policy Report on Implementaion – May 2005</i>)
2005, outubro (instituição); 2005, dezembro (efetivação)	Segunda versão da política de informação da CII: “Política de Abertura de Informação da Corporação Interamericano de Investimentos” – CII (GN-129-7: <i>IIC Disclosure of Information Policy</i>) http://www.iic.int/information/
2006, março (efetivação)	Componente de informação financeira da CII e documentos do conselho diretor, da segunda versão da política de informação da CII: “Política de Abertura de Informação da Corporação Interamericano de Investimentos” – CII (<i>IIC Disclosure of Information Policy</i>)
2009, dezembro	Revisão da OP 102
2010, maio (aprovação); 2011, Janeiro (efetivação)	Terceira versão da política de informação do BID: “GN-1831- 28: Política de Acesso à Informação; Plano de Implementação da Política de Acesso à Informação 2010-2011; Relatório de Implementação e recomendação da revisão da política de abertura de informação” (GN-1831- 28: <i>Access to Information Policy; Access to Information Policy – Implementation Plan 2010-2011; Disclosure of Information Policy. Report on Implementation and recommendation for policy review – December 2009</i>) http://www.iadb.org/document.cfm?id=35167427 http://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/servico-de-informacao-publica.6554.html

Fonte: Atualização de tabela de Flávia de Lessa Barros (2006:33) no artigo “Accountability pública de agências de financeiras de cooperação multilateral: os casos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento e seus desdobramentos no Brasil”.

Quadro 14: Principais documentos oficiais do PRODETUR disponíveis nos portais do BID e do BNB na internet

Documentos oficiais no portal do BID	Documentos oficiais no portal do BNB
PRODETUR Nordeste I	
<ul style="list-style-type: none"> • Proposta de Empréstimo do PRODETUR NE I – (BR-0204) • Relatório Final de Projeto – PRODETUR NE I 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório do TCU de Avaliação do PRODETUR/NE I – (sumário, parte 1, 2 e 3) • Avaliação dos aspectos ambientais e socioeconômicos do PRODETUR/NE I • PRODETUR/NE I – Resultados e lições aprendidas • Relatório Final do PRODETUR/NE I • Anexos do Relatório Final do PRODETUR/NE I • Ajuda Memória – Workshop • Anexo – A atividade turística no Nordeste – ETENE • Anexo – Efeitos Globais do PRODETUR/NE I
PRODETUR Nordeste II	
<ul style="list-style-type: none"> • Proposta de Empréstimo do PRODETUR NE II – (BR-0323) • Plano de Aquisições 	<ul style="list-style-type: none"> • Marco lógico do PRODETUR/NE II • Relatório de avaliação dos impactos ambientais e sociais do PRODETUR/NE II • Regulamento Operacional do PRODETUR NE II • Regulamento do Conselho de Turismo • Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS (de Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe) • Atas das reuniões dos conselhos dos polos turísticos de Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe

PRODETUR Nacional Ceará	
<ul style="list-style-type: none"> • Proposta de Empréstimo do PRODETUR Nacional Ceará – (BR-L1204) • Perfil de Projeto • Relatório de Gestão Ambiental e Social • Contrato de Empréstimo (Parte I, II, III e IV) • Relatórios de Monitoramento do Progresso de Projetos (de junho a novembro de 2011) • Plano de Aquisições 	<p>O BNB não faz mais a intermediação para o PRODETUR Nacional, uma vez que o programa é assinado diretamente com os governos estaduais.</p>
PRODETUR Nacional Pernambuco	
<ul style="list-style-type: none"> • Proposta de Empréstimo do PRODETUR Nacional Pernambuco – (BR-L1212) • Perfil de Projeto • Relatório de Gestão Ambiental e Social • Contrato de Empréstimo (Parte I, II, III e IV) • Relatórios de Monitoramento do Progresso de Projetos (de junho a novembro de 2011) • Plano de Aquisições 	<p>O BNB não faz mais a intermediação para o PRODETUR Nacional, uma vez que o programa é assinado diretamente com os governos estaduais.</p>

Quadro 15: Entrevistados no Ceará, em Pernambuco e no Distrito Federal

Data	Número da entrevista	Nome e Função
08/09/2011	1	Petrônio Omar Querino Tavares Presidente do Instituto Brasileiro Pró-Cidadania de Recife – PE
09/09/2011	2	Ana Maria Godoy Coordenação de Articulação Institucional do PRODETUR na Secretaria de Turismo de Pernambuco Mariza Ataíde Jordão Superintendente de Desenvolvimento da Secretaria de Turismo de Pernambuco
09/09/2011	3	Silvia Maria Cordeiro Coordenação Geral do Centro de Mulheres do Cabo em Pernambuco
12/09/2011	4	Maria Clézia Pinto de Santana Gerente de Desenvolvimento Territorial – Superintendência do Banco do Nordeste
13/09/2011	5	Lucas Severino dos Santos Secretário Adjunto de Turismo, Indústria, Comércio e Esporte de Itamaracá – PE
14/09/2011	6	Maria Aparecida de Souza Queiróz Técnica em turismo da Secretaria de Turismo, Cultura, Desporto e Juventude de Paulista – PE
15/09/2011	7	Claudia Regina de Farias Rodrigues Secretária Executiva de Patrimônio de Olinda – PE
15/09/2011	8	Sebastiana Maria de Moraes Diretora de Educação Profissional da Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial de Pernambuco
16/09/2011	9	Márcia Maria da Fonte Souto Secretária de Patrimônio e Cultura de Olinda – PE
16/09/2011	10	Juscelino da Cunha Alexandre Analista de Projetos III do Setor Privado do Banco do Nordeste
19/09/2011	11	Suzineide Gomes Moradora da Praça da Sé em Olinda – PE

19/09/2011	12	José Oliveira de Lima Filho Morador da Praça da Sé em Olinda – PE
19/09/2011	13	Maria José Cavalcante Xaviel Presidente da Associação de Artesanatos da Praça da Sé em Olinda – PE
19/09/2011	14	Elenice Ferreira da Silva Tapioqueira da Praça da Sé em Olinda – PE
20/09/2011	15	Ângela Moura Tribuzi Gestora de Projetos da Secretaria de Turismo de Pernambuco
20/09/2011	16	Margarete Alves Secretária Executiva do Conselho de Turismo do Estado de Pernambuco
20/09/2011	17	Daniel Berinson Morador da Praça da Sé em Olinda – PE
22/09/2011	18	Lydia Maria Portela Fernandes Coordenadora do Prodetur Nacional Ceará da Secretaria de Turismo do Ceará
22/09/2011	19	Daniele Guilherme Carneiro Turismóloga da Unidade de Gestão do PRODETUR Nacional Ceará da Secretaria de Turismo do Ceará
23/09/2011	20	Flávio Sampaio Associação Dança, Arte e Ação de Paracuru – CE
26/09/2011	21	Romênia Pricia Oliveira Monte Coelho Coordenadora do PRODETUR no município de Aquiraz – CE
26/09/2011	22	Maria Lady Paz Sales Carmo Gerente Executiva – Ambiente de Gestão de Projetos Especiais do Banco do Nordeste Bruno Gabai Gerente – Central Operacional para o Setor Público do Banco do Nordeste
27/09/2011	23	Isaac Coimbra Pinheiro Consultor técnico de turismo do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
27/09/2011	24	Jefferson Souza da Silva Sócio do Instituto Terramar no Ceará

28/09/2011	25	Edmundo de Sousa Ferreira Presidente da ONG Ecoação de Paracuru – CE
28/09/2011	26	Euclides Cavalcante Correia Filho Garçom de Paracuru – CE
28/09/2011	26	Francis Rômulo dos Santos Costa Pescador de Paracuru – CE
29/09/2011	28	Conceição Malveira Diógenes de Holanda Unidade Executora Estadual do PRODETUR na Secretaria de Turismo do Ceará
30/09/2011	29	Josenira Pedrosa Coordenadora Geral da Unidade de Cordenação do PRODETUR Nacional Fortaleza – CE
30/09/2011	30	Luzia Neide M. T. Coriolano Líder do Grupo de Pesquisa Turismo, Território e Cultura da Universidade Estadual do Ceará Francisco José Leite de Barros Unidade Executora do PRODETUR na Secretaria de Turismo do Ceará
30/09/2011	31	Josael Jario Santos Lima Integrante da Tucum – Rede de Turismo Comunitário no Ceará
24/11/2011	32	Manuelita Falcão Brito Gerente-executiva de projetos do Banco do Nordeste Fábio Lúcio de Almeida Cardoso Superintendência – Gerente do Polo de Desenvolvimento Agrário de Petrolina-Juazeiro do Banco do Nordeste
08/12/2011	33	Jaime Mano Especialista setorial do BID no Brasil
14/12/2011	34	Vicente Moles Consultor Internacional em Turismo do BID no Brasil Joseph Christofer Milewski Especialista em Recursos Naturais do BID
02/02/2012	35	Cláudio Vasques Coordenador Geral de Programas Regionais I do Ministério do Turismo

Quadro 16: *Ações do PRODETUR planejadas para os municípios do trabalho de campo*

Ceará		
Fortaleza	Aquiraz	Paracuru
<p>Obras de infraestrutura do Centro Multifuncional de Eventos e Feiras; Requalificação do Conjunto da Estação João Felipe; Conservação do Teatro José de Alencar; Restauração, Intervenção Completa da Casa José de Alencar; Restauração do Museu do Ceará; Restauração, Intervenção Completa do Conjunto do Palácio da Abolição e Mausoléu Castelo Branco e seus Anexos, os jardins e a Capela; Casa de Câmara e Cadeia; Restauração, Intervenção Completa da Associação Comercial do Ceará; Academia Cearense de Letras - (Palácio da Luz); Restauração da Praça General Tibúrcio; Restauração das Fachadas e Entorno do Seminário da Prainha; Recomposição Formal e Cromática das Fachadas do CDMAC; Restauração das Oficinas do Urubu; Restauração e Ampliação do Passeio Público; Restauração do Teatro São José; Restauração da Igreja e Praça do Carmo; Restauração, Intervenção Completa da Igreja de São Bernardo; Restauração do Instituto do Ceará-Palacete Jeremias Arruda; Recomposição da Estrutura e do Entorno Urbano do Mercado dos Pinhões; Restauração para equipamento cultural turístico da Fortaleza NS Assunção; Restauração da Casa Tomás Pompeu; Recuperação do Arquivo Público de Fortaleza; Inventário do Patrimônio Edificado do Centro Antigo de Fortaleza; Restauração do Farol do</p>	<p>Instalação da APA do Estuário do Rio Pacoti/Catu/Aquiraz; Aquisição de equipamentos de Coleta, com Centro de Triagem de Lixo; Implantação do Projeto de Sinalização, Programação Visual, Diagramação, Trilhas Ecológicas em Unidade de Conservação; Conservação do Museu Sacro São José de Ribamar; Restauração do Mercado da Carne; Casa do Capitão Mor; Restauração da Igreja e a Praça da Matriz de São José de Ribamar; Ruínas do Hospício dos Jesuítas; Urbanização da Orla Marítima da Prainha/Iguape; Implantação do Sistema de Abastecimento de Água de Iguape; Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Iguape; Implantação do Sistema de Abastecimento de Água da Prainha; Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário da Prainha; Requalificação do Centro Histórico de Aquiraz; Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água de Aquiraz (sede); Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Aquiraz (sede); Implantação do Sistema de Abastecimento de Água do Batoque; Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário do Batoque; Implantação do Sistema de Abastecimento de Água do Barro Preto; Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário do Barro Preto; Implantação do Sistema de Abastecimento de Água de Porto das Dunas;</p>	<p>Implementação do Polo de lazer da Foz do Rio Curu; Implantação da Unidade de Conservação do Estuário do Rio Curu e APA das Duna e seus Planos de Manejo; Florestamento das Dunas do Paracuru; Recuperação e conservação da Lagoa Grande, Cabra Morta e Riacho Boca do Poço; Construção de Aterros Sanitários com Coleta Seletiva de Lixo; Aquisição de equipamentos de Coleta, com Centro de Triagem; Implantação do Projeto de Sinalização, Programação Visual, Diagramação, Trilhas Ecológicas em Unidade de Conservação; Urbanização da Orla Marítima de Paracuru/Ronco do Mar; Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água de Paracuru (sede); Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Paracuru (sede); Rodovia de Percurso São Pedro – Siupé; Terminal Turístico de Paracuru; Adaptação do Antigo Terminal Rodoviário para Centro de Turismo e Artesanato.</p>

Mucuripe; Restauração do Sobrado do Dr. José Lourenço; Urbanização da Orla da Praia de Iracema/ Niemeyer; Urbanização da Praia do Futuro; Proteção e Conservação da Estação João Felipe; Restauração do Lord Hotel; Escola Jesus, Maria e José; Palácio Guarani; Associação dos aposentados da Rede Ferroviária de Fortaleza; Usinas de Força Elétrica.		Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto das Dunas; Rodovia de Percurso Turístico CE 040 – Caponga das Bernarda; Rodovia de Percurso Turístico Pidoretama – Batoque; Rodovia de Acesso BR-116 – Justiniano de Serpa –Aquiraz (Sede); Rodovia de Percurso Turístico Iguape – Barro Preto.		
Pernambuco				
Recife	Cabo de Santo Agostinho	Itamaracá	Paulista	Olinda
Implantação das ações previstas para o Parque dos Manguezais; Implantação das ações previstas para o Parque Metropolitano Coqueiral / Memorial Arcoverde; Estação Cultural Museu da Cidade do Recife / Centro de Visitantes de Pernambuco; Requalificação Urbana do perímetro de interesse turístico de circulação na área central; Realização dos Estudos arqueológicos da Praça da República e dos Jardins do Palácio do Campo das Princesas (Sítio arqueológico de Friburgo); Elaboração do Plano Urbanístico e do Roteiro	Elaboração e implantação de um Plano de Gestão de Resíduos Sólidos; Obras de infraestrutura do aterro sanitário industrial; Implantação das ações previstas no âmbito do Plano Diretor do Parque Metropolitano Armando de Holanda Cavalcanti; Recuperação e adequação do casarão de José Rufino (Centro Regional de Formação em Gestão Cultural do Cabo de Santo Agostinho); Urbanização de orlas marítimas e fluviais de Gaibu; Implantação de Sistema de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário	Requalificação do Engenho São João (recuperação da casa sede – implantação de museu e consolidação das ruínas restantes do conjunto do engenho); Requalificação do espaço urbano de Vila Velha; Recuperação da Igreja do Engenho Amparo; Implantação de trilhas ecológicas passando pelos monumentos históricos locais; Requalificação do Sítio Histórico de Pilar e Jaguaribe; Requalificação do Forte Orange e do seu entorno; e Urbanização da orla marítima de Jaguaribe.	Elaboração e implantação de um Plano de Gestão de Resíduos Sólidos; Obras de infraestrutura do aterro sanitário industrial; Elaboração e implantação de um Plano de Gestão de Resíduos Sólidos; Obras de infraestrutura do aterro sanitário industrial; Requalificação do Forte de Pau Amarelo; Implantação de Sistema de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário das praias do Paulista; Duplicação da PE-01, Ponte do Janga / Maria Farinha.	Elaboração e implantação de um Plano de Gestão de Resíduos Sólidos; Requalificação/ Complementação do Mercado Eufrásio Barbosa (Centro de Cultura Popular); Requalificação da Av. Olinda e do Largo do Varadouro para fins turísticos; Requalificação do Largo da Sé; Implantação das ações previstas para o Parque Metropolitano Coqueiral / Memorial Arcoverde; Urbanização da orla marítima no trecho da Praia dos Milagres; Complementação do Sistema de Esgotamento Sanitário da Bacia Rio Doce/Casa Caiada; Climatização, ampliação de

<p>Arqueológico de Friburgo; Urbanização da orla marítima e fluvial de Brasília Teimosa e acesso ao Parque das Esculturas; Requalificação do cais do Apolo, cais da Alfândega, cais da rua da Aurora e polo Pilar; Requalificação urbana das divisas e acessos ao núcleo central metropolitano e das suas principais estações de desembarque; Requalificação e reforma de Armazéns do Porto do Recife; Conclusão da estação de passageiros e do complexo viário do Aeroporto Internacional dos Guararapes; Complementação do terminal marítimo de passageiros do Recife e adequação para o atracamento de transatlânticos; Implantação do Terminal Turístico Metropolitano do Polo Costa dos Arrecifes – Recife.</p>	<p>de Gaibu; Implantação do Terminal Turístico do Cabo de Santo Agostinho; Pavimentação do acesso à praia de Itapuama; Pavimentação do acesso aos polos de lazer de Gaibu e Terminal Turístico; Pavimentação do acesso à praia de Suape.</p>			<p>dois módulos e adequação das instalações do pavilhão de feiras do Centro de Convenções de Pernambuco – Olinda; Implantação e pavimentação do binário entre o Flat Quatro Rodas/Ponte do Janga – Olinda.</p>
--	--	--	--	--

Fontes: “PDITS do Polo Ceará Costa do Sol” (RUSCHMANN, 2004) e “PDITS de Pernambuco” (TECNOLOGIA E CONSULTORIA BRASILEIRA S.A., 2003).

Tabela 11: *Valores estipulados para o plano e para a revitalização da Vila Velha em Itamaracá – PE nos documentos oficiais*

Revitalização de Vila Velha	Plano de Revitalização de Vila Velha	
PDITS de Pernambuco	Mecanismo de busca do BNB	Edital de licitação da SETUR-PE
R\$ 871.000,00* (US\$ 400.000,00)	R\$ 329.761,84	R\$ 355.600,66
*A conversão para reais foi feita com a taxa de câmbio de 2,17750 para 2009, conforme informado pelo sistema de Taxas de Câmbio do Banco Central (BC, 2012).		

Fontes: *Mecanismo de busca de projetos do PRODETUR NE II (BNB, 2009); Edital para o plano de preservação de Vila Velha (SETUR-PE, 2008); PDITS de Pernambuco (TECNOLOGIA E CONSULTORIA BRASILEIRA S.A., 2003).*

Roteiro 1: *Questões específicas e gerais das entrevistas realizadas durante o trabalho de campo*

Questões específicas sobre as dinâmicas do PRODETUR no Ceará e em Pernambuco

PRODETUR Nordeste (I e II)

1. De que forma se definiram os perfis dos conselheiros e qual a dinâmica para o convite dos nomes que integraram esta instância?
2. De acordo com a proposta de empréstimo do PRODETUR NE II, uma lição do PRODETUR NE I foi de que os conselhos turísticos permanentes podem colaborar na participação das populações locais nos projetos. Esses conselhos devem ter o tempo necessário para elaborar e estabelecer planos de ação? As reuniões dos conselhos tiveram uma periodicidade fixa de encontros? Que medidas foram tomadas para garantir a continuidade da instância? Com a finalização do PRODETUR NE II, há planos para que os conselhos continuem em funcionamento, mesmo sem o posterior financiamento das atividades pelo BID?
3. Como foi o processo de criação e aprovação do PDITS (Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável)? Como foram coletadas as contribuições do setor privado e terceiro setor? Houve também contribuições de cidadãos e organizações que não participavam dos conselhos dos Polos? Em quantas reuniões o PDITS foi debatido antes da aprovação?
4. Que informação, e em qual formato, os conselheiros recebiam para suas deliberações (documentos impressos, CD-Room, relatórios, avaliações, etc.). Em alguma fase do PRODETUR foi necessário demandar dados que não estavam disponíveis? Houve a necessidade de algum tipo de informação, que não se tornou acessível posteriormente, para o debate?
5. O Componente 2 da proposta de empréstimo do PRODETUR NE II era o “Fortalecimento da capacidade do estado para o planejamento estratégico, capacitação e infraestrutura com o objetivo do crescimento turístico” e foram reservados US\$253,9 milhões para este fim. O referido componente previa medidas estatais para a criação/consolidação também de sistemas de informação gerenciais. Os sistemas foram estabelecidos? Quais seus bancos de dados e como ocorreu seu funcionamento? Eles ainda são mantidos? Quem tem acesso às informações do sistema?
6. Considerando que, entre as prioridades do BID para o PRODETUR, estava o enfrentamento de problemas de gestão ambiental e dos recursos naturais (relacionada à proteção de ecossistemas frágeis), de que forma se procurou divulgar os relatórios e documentos sobre a avaliação dos impactos (antes e depois do projeto)? As organizações que integraram o Conselho do Polo assumiram algum papel na facilitação do acesso (para associações de base e cidadãos das regiões atingidas)? A divulgação considerou o tempo necessário para que a sociedade civil pudesse influenciar os rumos do projeto? Em que locais e com quais formatos a informação sobre os impactos ambientais foram divulgadas?
7. A proposta de empréstimo afirmava a necessidade da participação da comunidade no planejamento para a determinação das prioridades municipais. Esse processo de escutar a população ocorreu por que meios? Audiências ou consultas públicas, processos de educação comunitária e capacitação, ou por meio das organizações do Conselho? Os conselheiros conseguiram fazer a relação entre o PRODETUR e associações de base e/ou os cidadãos

atingidos em seu local de moradia/trabalho? Como a informação sobre o PRODETUR chegava à população?

8. Os conselhos também cumpriram sua função de divulgar suas ações junto aos conselhos municipais de turismo e de meio ambiente de sua área de abrangência? Como ocorreu esta divulgação? Foi por meio de relatórios, publicação das atas, reuniões?
9. Em algum momento, os conselhos sugeriram ajustes no PRODETUR? De que forma ocorreu esta sugestão e qual peso teve para a influência nos rumos dos projetos? Qual foi o resultado final da sugestão no desenho do PRODETUR?
10. O regulamento dos conselhos do PRODETUR estabelece que estas instâncias devem “facilitar e incentivar a participação da sociedade civil organizada no processo de acompanhamento e monitoramento das fases de implantação e execução do PRODETUR/NE II no âmbito do Polo e na avaliação do Programa e sua sustentabilidade, através da adoção de mecanismos que possibilitem essa prática”. Mecanismos formais foram adotados com este fim? Quais foram estes mecanismos e como funcionavam? De que maneira foi comunicado a população a existência dos referidos mecanismos? Eles foram acionados em algum momento?

PRODETUR Nacional (Pernambuco e Ceará)

1. No presente momento, o desenvolvimento do PRODETUR Nacional no estado está em que fase? Já ocorreram pesquisas, capacitação, consulta pública ou a identificação de novos polos turísticos?
2. Que informações foram produzidas para identificar novos polos turísticos? Investigações sobre fluxo, receita, sazonalidade ou ocupação turística? Quem realizou as pesquisas e qual o principal método empregado? Era um instituto independente de pesquisa ou algum setor dentro da Secretaria de Turismo?
3. A população tem acesso a esses documentos das pesquisas acima referidas? De que forma? A divulgação proativa também ocorre por outros meios além da internet?
4. Como ocorreram, até o momento, as dinâmicas de consulta pública e envolvimento da população impactada pelo PRODETUR?
5. Quais são os planos para a formação de novos conselhos? Como serão escolhidos os novo conselheiros? Serão mantidas as mesmas organizações anteriores e os mesmos perfis?
6. Para o PRODETUR Nacional será mantido o papel estratégico, estabelecido no Regulamento do Conselho, de que este “configurar-se-á como canal aberto, sistemático e transparente de interlocução com a Sociedade, a qual tem oportunidade de participar e opinar nas tomadas de decisões estratégicas relacionadas ao Setor Turismo e seus impactos positivos nas localidades”?
7. Como se está planejando divulgar à população os possíveis impactos e ações mitigadoras do PRODETUR Nacional (Pernambuco e Ceará), considerando que no PRODETUR NE II, além dos impactos positivos, houve impactos negativos causados principalmente pelas obras rodoviárias

(segundo o relatório de gestão ambiental e social do projeto)? Há que se considerar também que, de acordo com a proposta de empréstimo do PRODETUR NE II, para se evitar maiores impactos ambientais, se verificou a necessidade dos municípios contarem previamente com um planejamento estruturado e integrado de manejo das terras antes de receber investimentos.

8. Os relatórios previstos pelo PRODETUR Nacional (semestrais, de avaliação preliminar, intermediária e final) serão divulgados após a aprovação do BID? Por que meios, com que formato e em que locais ocorrerá a divulgação? Já existem procedimentos estabelecidos para esta divulgação?
9. De que maneira o BID apresenta contrapartidas para as condicionalidades demandadas às unidades executoras do PRODETUR? O Banco se compromete também com procedimentos e práticas de acesso à informação ou a sua responsabilidade se volta às diretrizes para a divulgação de documentos por parte do governo brasileiro (nacional, estadual e municipal)?

Questões gerais sobre as operações do PRODETUR

Papel desempenhado pelo governo brasileiro:

1. **Informação produzida ou sensível ao governo brasileiro:** Algum documento produzido na esfera municipal ou estatal, pela unidade executora ou pelo instituto de pesquisa independente contratado para a avaliação, foi considerada sensível ao governo Brasileiro? O BID respeitou sua política de informação de não divulgar este tipo de informação? Em algum momento, o interesse público da informação justificou a abertura dos referidos documentos?
2. **Postura do governo brasileiro face às denúncias envolvendo as operações dos BMDs:** Alguma organização da sociedade civil acionou mecanismos de *accountability* do BID? Qual foi a reação do governo (nacional, estadual e municipal)? Representantes do governo brasileiro, após o acionamento desses mecanismos, influenciaram (positivamente ou negativamente) os procedimentos de investigação dos projetos de desenvolvimentos pelas instituições internacionais? Quais foram as justificativas apresentadas à sociedade civil? E quais as sanções (quando consideradas necessárias) aos possíveis responsáveis pelos impactos gerados pelas operações?

Atuação de grupos da sociedade civil brasileira na esfera pública:

3. **Informação como recurso para a esfera pública:** Quais informações foram usadas pela sociedade civil para deliberar, demandar respostas e estabelecer sanções? Os dados foram obtidos por meio das políticas de informação ou por outras vias?
4. **Acesso a informações das decisões dos bancos:** Por meio de fundamentação na política de informação do BID, há a percepção de uma prática que permite o acesso da sociedade civil à agenda, pauta, ata e decisões das reuniões de diretoria? O solicitante pôde acessar as informações com antecedência e amplitude suficientes para garantir o controle público? Exemplifique.

5. **Campanhas públicas e manifestações realizadas:** Que atividades e quais estratégias foram desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil para propor o debate dos temas referentes ao PRODETUR? As ações proporcionaram algum diálogo também com as instituições internacionais (ou se voltaram mais para o governo brasileiro, seja na esfera nacional, estadual ou municipal)?
6. **Mobilização da opinião pública:** Quais meios, em qual direção e com quais resultados a sociedade civil tentou mobilizar a opinião pública? Foi obtida a inserção, em diferentes veículos de comunicação, do debate dos temas relacionados aos impactos do PRODETUR? Em quais ocasiões?

Democratização da gestão de processos de desenvolvimento no país:

7. **Resposta às demandas ou silêncio:** Foram enviadas cartas ou algum outro tipo de material às unidades executoras do PRODETUR ou ao BID? Após o envio de cartas denunciando ou demandando modificações nos projetos de desenvolvimento, houve respostas? Esta resposta prestou esclarecimentos necessários ou indicou ações que o Banco deve tomar para gerar mudanças ou assumir responsabilidades?
8. **Apresentação de justificativas e resultados:** Depois do acionamento dos mecanismos de *accountability* do Banco, seus diretores ou funcionários apresentaram justificativas para as ações criticadas pela sociedade civil? Também houve a apresentação de resultados (positivos e negativos) das operações selecionadas?
9. **Modificações nas operações:** Houve transformações nos princípios e estratégias das operações do PRODETUR após as demandas e/ou denúncias por parte dos grupos das sociedades civis em relação às consequências dos projetos?
10. **Reforço (premiação e sanção) de funcionários e responsáveis pelos projetos:** Mecanismos de *accountability* do BID foram acionados? Em que ocasião? A utilização desses mecanismos resultou em práticas que premiassem ou sancionassem ações de funcionários envolvidos nas ações criticadas pela sociedade civil?
11. **Inspeção dos impactos causados pelas operações:** Os procedimentos adotados em consequência dos mecanismos de *accountability* conduziram à inspeção dos impactos gerados pelas operações (e de que modo ocorreram as investigações: comunicação com os executores dos projetos, visitas em campo, diálogo com os atingidos pelos projetos, etc.)?
12. **Pesquisa e levantamento de dados sobre as consequências e resultados das operações:** As demandas e denúncias da sociedade civil significaram a realização de pesquisas por parte do BID para verificar as consequências e resultados das operações selecionadas e realizadas no Brasil?
13. **Criação de espaços de consulta à sociedade civil brasileira:** A partir da atuação da sociedade civil no PRODETUR e no acionamento dos mecanismos de *accountability*, houve a criação de espaços institucionais nos projetos para consulta e participação dos grupos organizados na gestão das referidas operações?