



## **O FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO: O Turismo do Ceará no centro do arranjo entre o Estado, o Capital e os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento**

### **Autores:**

Raquel Dantas do Amaral - UFC/USP - rraqueldantas@yahoo.com

### **Resumo:**

Este artigo objetiva compreender como o financiamento multilateral para o desenvolvimento influencia o planejamento territorial, a partir do caso do Ceará. O conceito de desenvolvimento em toda sua história foi construído e disseminado pelas grandes instituições multilaterais, permeado por influências políticas e econômicas principalmente norte-americanas. Dentre essas instituições, destacam-se os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento por carregarem, além de ideias - ou ideologias, vultosos pacotes financeiros que facilitam a consecução do seu próprio entendimento de desenvolvimento. Ao longo do século XX, o Estado brasileiro, a partir da sua função precípua de planejar o território e de prover a base para o desenvolvimento capitalista, ora absorveu o conceito predominante internacional de desenvolvimento, ora buscou oferecer novas saídas para um país da periferia capitalista. O Ceará, um estado com mais da metade da sua população entre vulneráveis a pobreza, pobres e extremamente pobres (Censo de 2010), 16º estado no ranking nacional do PIB, é o terceiro maior mutuário do Brasil em crédito externo, atrás de São Paulo e Rio de Janeiro. Esses dados conectados em uma mesma frase indicam que há algo fora do lugar, que valeria a pena ser desvelado. Como um estado pobre consegue tomar tanto empréstimo internacional? Como esses financiamentos compõem a política de desenvolvimento do Estado do Ceará? Qual é o modelo de desenvolvimento que vem sendo implementado pelo Governo do Estado do Ceará desde o Governo das Mudanças (1987-2006)?

# O FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO

O Turismo do Ceará no centro do arranjo entre o Estado, o Capital e os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento<sup>1</sup>

## 1. O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO: da Socialdemocracia ao Neoliberalismo

A construção e a disseminação de uma compreensão global de desenvolvimento sempre foram guiadas pelas instituições multilaterais, impulsionadas de início pelos Estados Unidos, tendo emergido como um conceito somente depois da Segunda Guerra Mundial. É sobre esse lastro de desenvolvimento que as diversas práticas nacionais se apoiaram, variando ao longo do tempo, durante e depois do fim da Guerra Fria (KLINE, 2006; LATHAM, 1989; LOVE, 2000).

Dentre essas instituições multilaterais, destacam-se os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD) pelo fato de sua agenda ser acompanhada por um grande pacote de financiamento, que facilita o alcance do seu próprio entendimento de desenvolvimento. No Brasil, os três maiores BMDs são: Banco Mundial (BIRD)<sup>2</sup>, Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDB) e Corporação Andina de Fomento (CAF).

As influências destes bancos podem acontecer tanto pela via formal, mais evidente, por intermédio de decisões tomadas em Assembleia Geral, como por via indireta, por meio da difusão de “melhores práticas” que circulam entre funcionários dos bancos, mutuários, consultores.

Ao longo do século XX, o Estado brasileiro, a partir da sua função precípua de planejar o território e de prover a base para o desenvolvimento capitalista, por meio de condições gerais de produção e por meio do seu aparato jurídico-institucional, ora absorveu o conceito

---

<sup>1</sup> Este artigo é resultado da tese de doutorado “O Financiamento Multilateral do Desenvolvimento: O Estado Brasileiro e os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento no Planejamento Territorial - O caso do Ceará” defendida em abril de 2018 pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

<sup>2</sup> O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) foi o primeiro órgão do Banco Mundial criado. Ele é atualmente um dos cinco órgãos constituintes do Grupo Banco Mundial, sendo o braço mais importante do grupo e o que empresta para países de renda média como o Brasil. A fim de dar maior clareza a este trabalho, doravante identificaremos BIRD simplesmente como Banco Mundial.

predominante internacional de desenvolvimento, ora buscou oferecer novas saídas para um país na periferia capitalista.

Embora considere-se a inexistência de um modelo global único de neoliberalismo, há certos consensos que são disseminados por grande aparato institucional internacional. Dentro desse aparato estão os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento que encontram caminho livre em todo o mundo para a implementação da sua agenda. Brenner; Pecker; Theodore (2010) discutem a natureza do que viria a ser o projeto neoliberal visto a diversidade de conceitos, até mesmo divergentes, tornando-se uma tarefa urgente depois da crise de 2008, a fim de evitar diagnósticos errôneos, e, conseqüentemente, saídas que podem até aprofundar a situação. Para eles, neoliberalismo virou um conceito escorregadio, promiscuamente poroso e inconsistente.

A tendência à flexibilização dos instrumentos legais, a ideia de desregulamentação do sistema financeiro, a ampla privatização dos serviços coletivos são pontos comuns do projeto neoliberal, que se manifestam de maneira diversa em várias sociedades. Porém, o grande impulsionador é sempre o mesmo, reformular a função do Estado, de forma a abrir novos caminhos de processos contemporâneos de acumulação do capital, orientando e reforçando o protagonismo do grande capital privado e internacionalizado. Nessa reformulação do Estado, o discurso de Estado Mínimo não se verifica de fato na grande maioria dos países, como no caso do Brasil.

Novos modelos/metodologia de gestão, gerenciamento, processos, planejamento são criados principalmente dentro da esfera norte-americana e exportadas para o resto do mundo com grande aceitação. Na década de 1990, houve um deslocamento da forma de conduzir a reprodução econômica, conseqüentemente social, do planejamento público para a governança. Esse conceito foi apresentado pelo Banco Mundial em 1992, como uma nova forma de regulação e gestão. Ao longo do documento Governance and Development (WORLD BANK, 1992), o termo governança encaixava-se na crítica negativa à grande intervenção do Estado nos processos econômicos, fazendo uma apologia de “menos Estado e mais Governo”, incentivando uma reforma estatal, aos moldes da modernização gerencial anglo-saxônica da década de 1970, porém incorporada ao discurso do Banco Mundial somente na década de 1990.

O conceito de governança imprime a ideia de mediação ou negociação entre atores relevantes que participam dos processos urbanos, no entanto, essa fictícia democracia camufla a influência dos grupos econômicos dirigentes, principalmente dos capitalistas imobiliários e financeiros. Essa nova forma de conduzir não somente as cidades, como todo o território nacional, possui uma visão deliberadamente de curto prazo, diferentemente do que deveria ser o planejamento, agregando instrumentos que deixam as cidades “mais competitivas” e “atraentes para os investimentos privados” (expressão reiterada do atual regime). Isso tem levado à generalização de propostas centradas em zonas específicas da cidade, ou focadas em apostas em grandes projetos que os dogmas neoliberais defendem serem capazes de regenerar e estruturar positivamente toda uma cidade (HIDALGO; GALVÁN, 2010).

Harvey (1989) coloca que em 1985 em um colóquio em Orleans - França, com representantes políticos das maiores cidades do mundo, já se falava em explorar o potencial dos governos urbanos diante da crise de base econômica e fiscal de muitas das grandes cidades dos países capitalistas avançados. De lá saiu o consenso de que os governos deveriam ser muito mais inovadores e empreendedores. Os benefícios viriam de cidades que assumissem um comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento econômico, e, desse modo, a descentralização encaixava-se perfeitamente para a maior aplicação dos investimentos externos em novos territórios, intensificando a mercantilização do desenvolvimento urbano. Seria o início do modelo atual em que as cidades do “Global South” tornar-se-iam as mais comercializáveis e rentáveis mercadorias, sob as diretrizes do desenvolvimento global.

Neste cenário de mundialização financeira, surgiria o termo “países emergentes”, traduzindo o movimento de emergência/surgimento de países no jogo do capital com muitos espaços a serem cooptados na condição de excelência para os investidores no século XXI (CHESNAIS, 1996; 2005). Nesta linha, considerar que um território estava em um processo de emergência significaria para os investidores que o retorno financeiro do investimento em tais lugares seria alto.

O atual projeto político e econômico do sistema capitalista consolidou-se na década de 1990 com grande influência das propostas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e de seu irmão Banco Mundial. No contexto de crise fiscal dos países periféricos, iniciado na década de 1980, facilmente essas “recomendações” foram absorvidas, reforçando o paradigma de gestão descentralizada do território.

No Brasil, ao lado do discurso de “empoderamento dos governos locais”, o orçamento dos municípios também deveria ter autonomia em relação ao do Governo Federal. Contudo, de fato as responsabilidades delegadas aos governos locais verificaram-se muitas vezes difíceis de serem executadas seja por incapacidade institucional, seja por escassez de recurso dentro da estrutura tributária brasileira. Isso gerou uma intensa competição entre eles a fim de criar espaços de oportunidades para investidores nacionais e internacionais como alternativa de financiamento para a gestão das cidades. Com a diminuição da intervenção do Governo Federal na década de 1990, os governos estaduais passaram a conduzir as políticas de desenvolvimento do seu estado, desarticuladamente de um projeto nacional, porém, articuladamente às elites econômicas e políticas locais.

O incentivo à descentralização da gestão logicamente foi acompanhado de novos marcos jurídicos que deram suporte a sua extensão. Um dos mais importantes, se não o mais importante, foi a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000. Essa lei determinou várias medidas de controle fiscal para todos os níveis de governo a fim de dar transparência à gestão e evitar que o país entrasse novamente em uma gravíssima crise fiscal. A lei também estabelece sanções para os gestores que não cumprirem as determinações. Tal marco aumentou a confiança dos financiadores e investidores internacionais, aprofundando o relacionamento com os Bancos Multilaterais.

Nesse contexto de ascensão neoliberal chegava ao poder político no Ceará um grupo de empresários cearenses que elegeria seu líder, Tasso Jereissati, em 1987. Era o início do

período que a literatura cearense denomina de “Governo das Mudanças”<sup>3</sup>, fazendo referência ao seu discurso renovador e modernizador da campanha política.

## 2. O FINANCIAMENTO MULTILATERAL E O PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO CEARÁ

No Ceará, e no Nordeste, as transformações econômicas, usualmente referidas como de desenvolvimento industrial brasileiro, ocorreriam mais tarde que no Sul e no Sudeste. Se em 1956 dar-se-ia a concretização da mudança da estrutura produtiva brasileira, quando finalmente a participação da indústria superaria a participação da agricultura na renda interna do país, apenas em meados da década de 1970 ocorreria esse ponto de inflexão na economia cearense (TEIXEIRA, 1999).

A passagem para uma economia urbana aconteceria gradualmente no Nordeste com o apoio da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e do Banco do Nordeste do Brasil - BNB (PARENTE, 1990; 2000; 2001). Nesta época, também iniciar-se-iam as primeiras grandes mudanças no ordenamento espacial da produção cearense. Durante o Governo do “coronel” Virgílio Távora (1963-66), grandes rodovias seriam implementadas, e a energia da Hidroelétrica de Paulo Afonso chegaria para dar suporte à produção (TEIXEIRA, 1999)<sup>4</sup>

Apesar de grandes mudanças na economia do Ceará já estarem em curso desde a época do Governador Virgílio Távora, seria necessário ainda a modernização da máquina estatal a fim de dar continuidade ao novo tipo de desenvolvimento que surgia nesse estado pobre. Foi especificamente em relação ao paradigma de gestão que o novo grupo de empresários que ascendia ao poder em 1987 realmente representou uma ruptura. A forma de governar do autointitulado “Governo das Mudanças”, que tinha como representante o empresário Tasso Jereissati, foi encomendada pelo setor privado (GONDIM, 1995; TEIXEIRA, 1999).

O Governo das Mudanças chegou ao poder com um discurso que guardava estreita relação com a ideologia da teoria da modernização, prometendo o fim de uma era (Era dos Coronéis<sup>5</sup>), que, segundo ele, estava marcada por atraso, clientelismo e pobreza. A retórica da Era Tasso prometia a modernização política e econômica, puxada principalmente por uma economia industrial mais ajustada aos países de capitalismo avançado.

---

<sup>3</sup> Os estudiosos do Ceará denominam de “Governo das Mudanças” um período de 20 anos onde o PSDB (partido que foi fundado em 1990) comandou a gestão do Estado do Ceará. O período inicia-se em 1987 e finda em 2006. As gestões foram as seguintes: Tasso Jereissati (1987-1990); Ciro Gomes (1991-1994); Tasso Jereissati (1995-1998); Tasso Jereissati (1999-2002); Lúcio Alcântara (2003-2006). Apesar de em 2007 ter subido ao poder um partido, em teoria, de centro esquerda, PROS, com Cid Gomes (irmão de Ciro Gomes), verifica-se muito mais continuidades do que rupturas com o Governo das Mudanças.

<sup>4</sup> No Ceará apenas na década de 1980 a população urbana (2.810.351 hab.) superaria a rural (2.477.902 hab.), segundo Censo de 1980.

<sup>5</sup> Ao longo da ditadura militar, configurou-se no Estado do Ceará o que a literatura cearense chama de “Era dos Coronéis”, período em que três militares indicados pelo grupo militar no poder durante a ditadura alternaram o poder no governo: César Cals (1971-75), Adauto Bezerra (1975-1978) e Virgílio Távora (1979-82)

Na prática, o modelo político-econômico do Governo das Mudanças é de difícil enquadramento, por ter ao mesmo tempo preceitos desenvolvimentistas (relevância do planejamento estatal, investimentos públicos em infraestrutura produtiva) e neoliberais (abertura econômica para investimentos internacionais, privatização de serviços básicos como energia, telecomunicações).<sup>6</sup> De toda forma, ele foi capaz de sanear as contas do Estado e retomar sua capacidade de investimento, tornando-se um modelo de gestão para o Brasil (TEIXEIRA, 1996).

No discurso, os Planos de Governo apresentariam a ousada meta de eliminação da pobreza do estado e a redução das desigualdades socioeconômicas, por meio não somente de investimentos para alavancar a economia, como também por meio de investimentos em setores sociais. Essa meta ficou apenas nos documentos oficiais.

O Ceará foi a primeira unidade da federação brasileira a fazer a Reforma do Estado, passando logicamente por um ajuste fiscal (macroeconômico). Essa ampla reforma possibilitou a liberação de uma poupança pública, permitindo a retomada dos investimentos e a atração de parcerias de instituições multilaterais internacionais. O Governo do Ceará conseguiu estancar as transmissões de déficits ao Tesouro Nacional e recuperou sua confiança junto à sociedade cearense e à comunidade financeira.

O início do saneamento das finanças do Governo do Estado do Ceará, em 1987, coincidiu com a aproximação deste com os Bancos Multilaterais. O Governo do Ceará estava implantando exatamente o que o FMI e o Banco Mundial começariam a “propor” em 1989 – as medidas recomendadas pelo Consenso de Washington - para gerir a dívida dos governos. Inusitadamente, no Ceará, essas recomendações foram aplicadas de forma mais harmônica do que acontecia no restante da América Latina. Era o começo de um relacionamento longo e estreito que perdura até hoje.

No caso do Ceará, o início da sistematização do planejamento econômico-territorial coincide, não por acaso, com o início da presença dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, que, além de financiadores, foram responsáveis por grande parte da metodologia de planejamento aplicada hoje no estado. O Governo das Mudanças, desde o início, já se mostrou alinhado às práticas gerenciais e econômicas que seriam impostas pelo Consenso de Washington, liderado pelo FMI e Banco Mundial. Dessa forma, este ambiente favoreceu o estreitamento de laços entre esses dois agentes, criando uma relação sinérgica.

A perenidade dos financiamentos via Bancos Multilaterais de Desenvolvimento ao Governo do Ceará indica um modelo de planejamento que tem dado certo sob a perspectiva de ambos. O contínuo relacionamento entre o Governo e os BMDs é facilmente reconhecido pela repetição dos títulos de projetos, com mudança somente do seu número sequencial. O BID está financiando o quarto projeto para implementação e melhoria de rodovias (Ceará IV) e o terceiro PROARES já está em vias de ser assinado (PROARES III). Além desses, o Banco Mundial financia o Projeto São José III, para o combate à pobreza rural, e dá continuidade aos projetos de interiorização do desenvolvimento econômico, enquanto o BID apoia vários projetos para desenvolvimento do turismo (ver Tabelas 1 e 2).

---

<sup>6</sup> No dissenso entre rotular as políticas desse período em desenvolvimentismo e neoliberalismo, alguns autores (Rejane Carvalho, Linda Gondim) chamam esse modelo de desenvolvimento de *tassismo*.

**Tabela 1 - Histórico dos Projetos Financiados pelo Banco Mundial no Ceará**

PROJETOS BANCO MUNDIAL	SITUAÇÃO	APROVAÇÃO
1 Ceara Rural Sustainable Development and Competitiveness [São José III Fase 2] Strengthening Service Delivery for Growth, Poverty Reduction and	Em Preparação	
2 Environmental Sustainability - PforR	Ativo	23
3 Ceara Rural Sustainable Development and Competitiveness [São José III Fase 1]	Ativo	09
4 Leveling the Playing Field for Quilombola Communities in Northeastern Brazil	Finalizado	07
<b>5 Ceara Regional Economic Development [Cidades do Ceara I]</b>	<b>Ativo</b>	<b>24</b>
Additional Financing to the Ceara Integrated Water Resource Management	Finalizado	
6 Project		18
7 BR Ceara Inclusive Growth [SWAp II]	Finalizado	30
8 Caatinga Conservation and Management - Mata Branca - Bahia e Ceará	Finalizado	26
9 Additional Financing for the Rural Poverty Reduction Project	Finalizado	06
10 Ceara Multi-sector Social Inclusion Development	Finalizado	12
11 Rural Poverty Reduction Project - Ceara [São José II]	Finalizado	26
12 Ceara Basic Education Quality Improvement Project	Finalizado	20
13 Ceara Integrated Water Resources Management Project	Finalizado	06
14 Ceara Water Pilot Project	Finalizado	12
15 Rural Poverty Alleviation - Ceara [São José I]	Finalizado	29
<b>16 Ceara Urban Development &amp; Water Resource Management Project [PROURB]</b>	<b>Finalizado</b>	<b>06</b>
17 Northeast Rural Development Project	Finalizado	23
18 Ceara Rural Development Project - Phase 2	Finalizado	02
19 Ceara Rural Development Project	Finalizado	13
<b>TOTAL</b>		

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial e Secretaria de Assuntos Internacionais SAIN/MPOG, situação e

Nota 1: Os nomes dos projetos estão em inglês para facilitar a busca nos websites dos bancos.

Nota 2: Em 2017, a tabela dos projetos de desenvolvimento com crédito externo foi retirada do website da SAIN/MPOG



**Tabela 2 - Histórico dos Projetos Financiados pelo BID no Ceará**

PROJETOS BID	SITUAÇÃO	APROVAÇÃO
Programa de Infraestrutura Básica e Saneamento do Estado do Ceará – [Sanear III]	Em preparação	
1 Support of Social Reforms in Ceara [PROARES III]	Aguardando assinatura	1
2 Road Program for Logistic and Integration Ceará IV- Fase II	Aguardando assinatura	1
3 Road Program for Logistic and Integration Ceará IV	Ativo	2
<b>4 Regional Urban Development Program [Cidades do Ceará II]</b>	<b>Ativo</b>	<b>0</b>
5 Support to the government of Ceara in the preparation of the ICID	Finalizado	1
6 National Tourism Development Program - PRODETUR Ceará	Ativo	0
7 Support for Social Reforms in Ceará [PROARES Fase II]	Ativo	1
8 Expansion and Strengthening of Specialized Health Services in Ceará	Ativo	2
9 Ceará State Highway Program - Ceará III	Finalizado	2
10 Pilot Program of Road Conservation by Results of Ceara [doação]	Finalizado	1
11 Pécem Thermoelectric Power Plant Project	Finalizado	2
12 Fiscal Management Modernization Program	Ativo	0
13 Support of Social Reforms in Ceara - PROARES II [doação]	Finalizado	2
14 Support for the Development of the Productive Sector in Ceará [doação]	Finalizado	1
15 Strategic Environmental Assessment: Cidades do Ceará 2 [doação]	Finalizado	1
16 Ceara Sanitation Program	Finalizado	2
17 Participatory Methodology in Ceara [doação]	Finalizado	1
18 Roads Program II [Ceara II]	Finalizado	0
19 Social Reform Support Program-Ceara [PROARES I]	Finalizado	1
20 Poverty and Social Sectors of Ceara [doação]	Finalizado	1
21 Support Secretaria Trabajo & ac.so,ceara [doação]	Finalizado	1
22 Ceara Highways Rehabilitation Program [Ceara I]	Finalizado	2
23 Support to Banco do Estado do Ceara s.a.	Finalizado	0
<b>TOTAL</b>		

Nota 1: Os nomes dos projetos estão em inglês para facilitar a busca nos websites dos bancos.

Nota 2: Em 2017, a tabela dos projetos de desenvolvimento com crédito externo foi retirada do website da SAIN/MPOG.

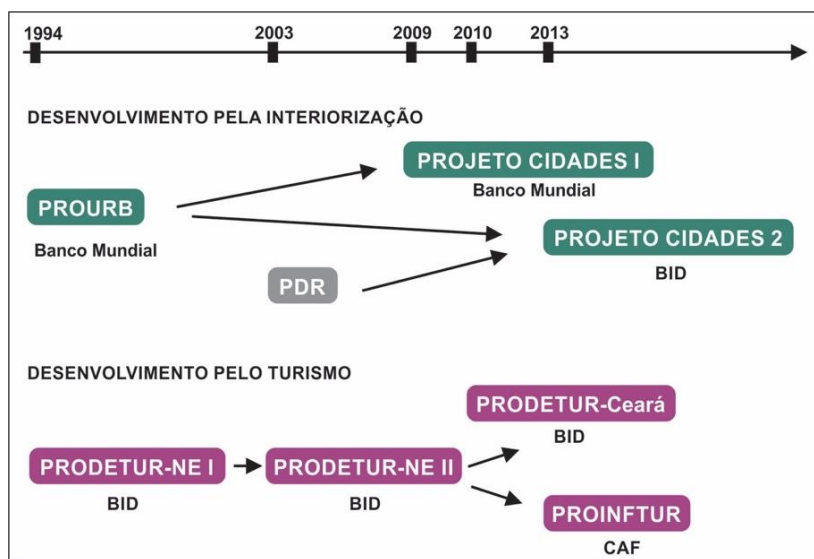


A estratégia econômica do governo tassistista levava em consideração a problematização da grande desigualdade socioeconômica entre a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) e as outras regiões do estado. Assim, além do viés de crescimento econômico, a estratégia de Interiorização do Desenvolvimento persistia (e persiste ainda) como fundamental nos planos de governo.

A intenção de levar desenvolvimento para o interior do estado, desconcentrando investimentos na RMF já estava expressa desde o primeiro Governo Tasso (1987-1991). Todavia, esse propósito manifestou-se em termos de ação espacial somente a partir de 1995, com a execução de dois projetos com financiamento multilateral. O **Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará (PROURB)**, financiado pelo Banco Mundial e o **Projeto de Desenvolvimento do Turismo-Nordeste (PRODETUR-NE)**, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Ilumina-se, diante dos fatos, que o planejamento territorial do Ceará nasce conjuntamente com relacionamento entre o Governo do Estado do Ceará e dos Bancos Multilaterais.<sup>7</sup>

O diagrama abaixo demonstra a conexão dos projetos implementados com recursos dos Bancos Multilaterais decorrentes das duas estratégias de desenvolvimento do Governo do Ceará: a Interiorização e o Turismo. Neste artigo serão abordados os projetos que foram executados dentro da Estratégia de Desenvolvimento pelo Turismo.

**Figura 1 - Diagrama de Projetos com Financiamento Multilateral do Governo do Ceará**



Fonte: Elaboração Própria

<sup>7</sup> É importante deixar claro que, embora grande parcela de investimentos para o incremento da atividade turística tenha sido aplicada fora dos limites da RMF (podendo ser considerada no “interior”), a “Estratégia de Desenvolvimento pela Interiorização” consiste em projetos com objetivo de estimular outros tipos de atividades econômicas, que não o turismo, principalmente por não se tratarem de territórios com “vocação turística”.

## 2.1 A Estratégia de Desenvolvimento pelo Turismo

Foi a partir da década de 1990, que o turismo passou a ser realmente sistematizado como uma atividade capaz de gerar riqueza. Antes do primeiro Plano Nacional de Turismo elaborado em 1992, já existiam no Brasil alguns marcos institucionais ligados ao tema, porém descoordenados.<sup>8</sup> A Constituição de 1988 foi o marco jurídico determinante para reconhecer a atividade turística em nível nacional como uma importante ferramenta para a promoção de desenvolvimento ao definir como obrigatoriedade em seu Art.180: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico”.

A década de 1990 foi um momento de baixa capacidade financeira de todas as escalas do Governos Brasileiros, no qual a competição entre os as unidades subnacionais se acirraram com a finalidade de captar investidores nacionais e internacionais, sendo estimulada não somente pelo contexto de crise, mas pelo novo paradigma econômico neoliberal que se consolidava. Com o mote de crise fiscal em quase toda a América Latina, o ambiente econômico brasileiro foi marcado por grande abertura do mercado nacional ao capital internacional. Preconizou-se uma rápida e intensa abertura comercial em um modelo de integração e competição não apenas das empresas privadas, mas das novas formas de administração pública por meio dos *planos estratégicos*. A retirada de investimentos federais de grandes políticas de industrialização na segunda metade da década de 1980 deixou o Nordeste mais fragilizado que nunca.

O *planejamento estratégico* surgiu como instrumento para preparar as cidades, as regiões, os territórios para esse novo cenário, onde os espaços deveriam se mostrar atraentes para aqueles que queriam alocar seu excedente de capital em um circuito de valorização seguro (longe de fraudes e com retorno garantido, de preferência rápido). Acreditava-se na maximização dos lucros que os espaços virgens, principalmente do litoral, pudessem fornecer. A terra passou a figurar como a mercadoria (fictícia) mais valiosa<sup>9</sup>, “criada” em qualquer lugar, consistindo em um potencial novo instrumento para lidar com a “Questão Regional”<sup>10</sup> (OLIVEIRA, 1993; SILVA; FERREIRA, 2008).

Araújo (1997) aponta uma tendência nesse período de aumento na heterogeneidade entre as regiões, assim como crescimentos assimétricos onde “aos atores globais interessam apenas os espaços competitivos do Brasil. Espaços identificados a partir de seus interesses privados e não dos interesses do Brasil”. Por meio da fragmentação do território nacional, o

---

<sup>8</sup> Foi identificado que o primeiro documento de abrangência nacional referente ao turismo foi lançado em 1977 “Política Nacional para o Turismo”.

<sup>9</sup> Não se pode deixar de tomar nota que *valor e mercadoria* são criados pelo *trabalho*, portanto, a *terra* nua, na linguagem marxista não poderia se tornar “valiosa”, dotada de valor. No entanto, se considerarmos todo o trabalho dispendido na provisão de infraestrutura no entorno desta terra e dentro dela, criando localizações, pode-se afirmar que a terra preparada se capitaliza. Como a terra é comprada e vendida no mercado, Karl Polanyi a conceituou de *mercadoria fictícia*.

<sup>10</sup> Durante o período próspero da indústria do café (até cerca de 1930), as desigualdades entre Nordeste e Sudeste se acentuaram. Com a implantação da política da industrialização por substituição de importação (concentrada no Sudeste) essa clivagem se aprofundou extraordinariamente, despertando intervenções estatais para mitigar o problema. O marco inicial dessas políticas se deu com a criação do BNB em 1952 e da SUDENE em 1959.

Brasil e o Nordeste vão se inserindo no modelo global da economia conforme espaços estratégicos definidos pela atuação do mercado com apoio do Estado (ARAÚJO, 1997, p.32).

Ocorre que a descentralização das decisões e o paradigma de empoderamento dos governos locais ultrapassam o projeto internacional neoliberal, encontrando outras raízes no Brasil. Contudo, independente da sua origem, evidencia-se que em vez das localizações serem o objeto de disputa do mercado, o oposto ocorre. Os governos subnacionais (as localizações) são quem competem para atrair o mercado.

Para reforçar essa descentralização do planejamento diversos, são os marcos jurídicos/institucionais. A legislação de fomento ao turismo é um deles. A Política Nacional de Turismo (PNT) de 2010 traz algumas novidades em relação a sua antecessora de 1992, determinando a descentralização da gestão e do planejamento como um objetivo em si e introduzindo o setor privado como agente importante para do desenvolvimento da atividade, sobretudo como complemento ao financiamento.<sup>11</sup>

Ao longo dos anos 1990, o turismo foi incorporado com perfeição dentro dessa nova lógica, forçando a redefinição da atividade para se transformar na “ponta de lança” do progresso e do desenvolvimento em escala internacional, sobretudo para territórios mais pobres. Nesse cenário, esse setor econômico passou gradualmente a ser um dos mais importantes tanto na atração de novos investimentos como na redinamização da construção civil, visto que este setor havia sofrido muito com a falta de uma política habitacional<sup>12</sup>. A ausência de grandes projetos de obras fez com que parte das empresas atuantes tivesse que redirecionar suas ações para a construção de hotéis ou parques turísticos. O Nordeste e o Ceará ofereciam um vasto menu de espaços a serem cooptados pelo capital a preços baixíssimos (SILVA; FERREIRA, 2008, p.5).

No Ceará, quando o Plano de Mudanças foi lançado pela primeira administração de Tasso Jereissati (1987-1991), o turismo passou a ser atividade prioritária, entendido como forma de catalisar o *desenvolvimento econômico*. A principal mudança no tratamento do setor foi a sua sistematização aliada a outras atividades, compondo um programa de longo prazo “mudando sua trajetória isolada e esporádica, passando a compor a política econômica prioritária do Estado”. Para tanto, ele requereu também um financiamento de longo prazo que pudesse levar a cabo todas as ações. Como o cenário das décadas de 1980-1990 era de escassez de recursos públicos federais, a saída para o Governo do Estado do Ceará foi o financiamento externo com os bancos multilaterais (CORIOLANO, 2006, p.64).

O Plano de Mudanças retomou a tentativa de dinamização do turismo que não logrou com o Plano Integrado para o Desenvolvimento Turístico do Estado do Ceará (PIDT) de 1979. Coriolano (2006) defende que o PIDT apresentava mais característica de diagnóstico do que um programa de ação, no entanto prestou contribuição para a primeira regionalização turística do Ceará.

O primeiro movimento sistematizado de turismo para o Ceará foi o programa PRODETURIS (Programa de Desenvolvimento do Turismo em Zona Prioritária do Litoral do Ceará), lançado em 1989. Esse programa elaborou um zoneamento prioritário de

---

<sup>11</sup> Ver art. 5o da Política Nacional de Turismo. Decreto Nº 7.381, de 2 de dezembro de 2010.

<sup>12</sup> O Programa Minha Casa Minha Vida viria a ser lançado somente em 2009.

investimentos para o turismo no litoral e dividiu a costa cearense em duas partes, tendo Fortaleza como eixo, Costa Leste e Costa Oeste, e em quatro regiões turísticas litorâneas.<sup>13</sup> Foi o início do tratamento da zona de praia como mercadoria, antecipando o padrão locacional da atividade turística no Ceará ainda por acontecer na final de 1990, com a implementação do Programa de Desenvolvimento Turístico (PRODETUR).

### 2.1.1 O PRODETUR

Ao mesmo tempo em que o Governo de Fernando Collor lançava o Plano Nacional de Turismo (1992) em nível nacional, na escala regional já se costurava o Projeto que materializaria esse plano. O Programa de Desenvolvimento Turístico - PRODETUR compreendia quatro grandes regiões do Brasil, tendo sido a região Nordeste a experiência piloto: o PRODETUR-Nordeste. O recurso para a implementação desse projeto veio, em parte do Tesouro Nacional e, em parte por financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), coordenados pela SUDENE, EMBRATUR (Empresa Brasileira de Turismo) e BNB. O contrato foi assinado entre BID e BNB em dezembro de 1994. Dessa forma, destaca-se que durante o PRODETUR-NE, os estados federativos não eram os mutuários, embora fossem os executores do projeto.<sup>14</sup>

Em todos os planos de governo subsequentes, o turismo permaneceu como atividade eixo das políticas cearenses. O Plano de Desenvolvimento Sustentável (1995-1998) expressava que o “turismo se coloca no mesmo nível de prioridade governamental conferida à indústria convencional”, como uma “atividade de forte impacto sobre a base física do Estado, guardando íntima relação com as políticas de ordenamento urbano, de recursos hídricos, de transportes e, primordialmente, de meio ambiente” (CEARÁ, 1995, p.79).

Face à crescente relevância da atividade turística como um setor econômico âncora no desenvolvimento do Estado do Ceará, foi criada a Secretaria de Turismo (SETUR) em 1995, tomando esse órgão a liderança na implementação do PRODETUR que se iniciaria especificamente no Ceará em 1997. O turismo passou a ser um dos eixos de propulsão da crescente economia regional, sendo frequentemente considerado “uma indústria sem chaminé”. Até então, o turismo no Ceará era uma atividade econômica de pouca relevância, com ações desarticuladas, visando somente trazer turistas para o estado, sem uma preocupação maior em vincular esta atividade à macroeconomia estadual (AMARAL, 2008).

O PRODETUR-Nordeste foi implementado em todo os estados do Nordeste basicamente na zona costeira. O segmento “sol e mar” era considerada de “vocação turística”. No escopo do programa os investimentos deveriam se focar na amplia o e moderniza o de aeroportos,

---

<sup>13</sup> O PRODETURIS (1989) dividiu o litoral cearense em quatro regiões turísticas: RT I - Aquiraz, Fortaleza e Caucaia; RT II - Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca; RT III - Aquiraz, Cascavel, Beberibe, Fortim, Aracati e Icapuí; RT IV – Itapipoca, Amontada, Itarema, Acaraú, Cruz, Jijoca de Jericoacora, Camocim e Barroquinha.

<sup>14</sup> O Prodetur Nordeste também contemplou o Norte do Estado de Minas Gerais, ou seja, o limite do Prodetur coincidiu com o limite do Polígono das Secas.

rodovias, saneamento, energia, equipamentos e serviços, preservação de patrimônio histórico, pesquisas, marketing e recursos humanos.

O PRODETUR-NE teve duas fases. No Ceará, oficialmente a primeira fase se conformou entre dezembro de 1994 e dezembro de 2005. A segunda fase foi de setembro de 2002 a meados de 2012<sup>15</sup>. No **PRODETUR-NE I** os investimentos concentraram-se em infraestrutura de transporte, saneamento e recuperação e proteção ambiental, em municípios da Costa Oeste (RT II) próximos à capital. A construção do Aeroporto Internacional Pinto Martins, em Fortaleza, consumiu mais da metade dos recursos. O **PRODETUR-NE II** avançou até a ponta oeste do Estado do Ceará (RT IV), complementando as ações do PRODETUR-NE I com: obras de infraestrutura (construção e recuperação de rodovias, saneamento e abastecimento d'água); construção de alguns equipamentos; urbanização de áreas turísticas e estímulo ao turismo cultural.

Brasil (2009) mostra que no início de 2000 a maior concentração de investimentos do Governo do Estado do Ceará aconteceria na Região Turística II, que engloba os seis municípios da costa oeste mais próximos de Fortaleza. É interessante destacar do quadro abaixo, que todos os projetos elencados estavam sendo financiados com recursos de Bancos Multilaterais. Mais uma vez reforça-se a presença dessas instituições no desenvolvimento nas políticas públicas do Ceará.

#### Quadro 1- Programas Estaduais voltados para a Região Turística II no ano de 2006

Programas <sup>16</sup>	US\$ milhões	Municípios
PRODETUR NE I	163,81	Fortaleza, Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca
PROURB	8,82	Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Itapipoca
PROARES	4,67	Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Itapipoca
SANEFOR	1,65	Fortaleza
METROFOR	25,69	Fortaleza
CIPP	16,25	São Gonçalo do Amarante

Fonte: PDITS, Ceará, 2004 *apud* Brasil, 2009

Chama-se atenção para os investimentos públicos em infraestrutura básica e recuperação ambiental que o PRODETUR incorporou. Por um lado, isso evidencia o baixo grau de desenvolvimento que essas regiões apresentavam. Por outro, revela a necessidade de investimentos públicos de cunho prioritariamente social estarem conectadas a uma atividade produtiva a fim de serem passíveis de financiamento multilateral. Tratando-se de Bancos, e considerando que o Brasil estava tentando ajustar sua macroeconomia decorrente da crise da

<sup>15</sup> Como o PRODETUR-Ne foi um projeto implementado em vários estados, não existe uma data precisa de finalização. No entanto, o Relatório de Término do Prodetur-Ne elaborado pelo BID é de 10 de outubro de 2012.

<sup>16</sup> PROURB: Programa de urbanização e recurso hídrico (Banco Mundial); PROARES: Programa de Apoio às Reformas Sociais para o Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes do Estado do Ceará (Banco Mundial); SANEFOR: Programa de Saneamento Básico de Fortaleza; METROFOR: Trem Metropolitano de Fortaleza (BID); CIPP - Complexo Industrial Portuário Do Pecém (BNDES, BID)

dívida da 1980, a grande preocupação dessas instituições era como os mutuários iriam pagar de volta todo o empréstimo do projeto.

O turismo cai como uma luva para tornar qualquer investimento urbano “produtivo”, ou seja, gerador de riqueza, de mais-valia. Desse modo, aplicações em infraestrutura básica como provisão de água, saneamento, limpeza de recurso hídrico, e similares, poderiam ser validados junto aos financiadores se utilizando da razão de “geração de emprego e renda” que o incremento do turismo potencialmente traria. Ao mesmo tempo, os investimentos em infraestrutura serviam para preparar a base a alocação de capitais ligados a construção de hotéis, equipamentos de lazer e de entretenimento, restaurantes, centros de convenções, etc., inserindo a exploração turística da zona costeira na lógica capitalista político-econômica global.

O Estado, em conjunto com os capitalistas, procura reestruturar o urbanismo de “forma criativa” a criar valores de troca onde for possível visando tornar rentável o que por sua essência não deveria sê-lo. Além disso, eles têm procurado transformar os meios de consumo coletivo em mercadoria, uma vez que, sob a perspectiva dos capitalistas, tais investimentos o não acrescentam nenhum valor àquele criado na produção (LOJKINE, 1981).<sup>17</sup>

É importante salientar que no momento em os investimentos públicos federais do PRODETUR contemplariam simultaneamente todos os estados da região Nordeste, foi gerada uma competição entre eles por esses recursos. Esses investimentos geraram novas localizações e trouxeram fortes impactos para a dinamização do mercado imobiliário daquele local, alterando a lógica de valorização da terra, culminando na ordenação do espaço paralelo às zonas de praia.

Silva e Ferreira (2008) organizam a análise da produção urbana desencadeada pela atividade turística em três momentos. O primeiro momento refere-se às políticas públicas de sistematização dessa atividade. O segundo é definido pelo avanço do capital imobiliário, com destaque para abertura do capital estrangeiro, e por fim, os pesquisadores assumem que naquele momento de 2008 estaria havendo a retomada do controle estatal da produção do território e a discussão de planos de desenvolvimento regional. Argumentam também que esses três momentos podem ocorrer de modo articulado, fragmentado ou sincrônico, atribuindo às forças sociais dos territórios afetados o grau de impacto que essas ações do Estado e do capital terão.

O turismo rapidamente se tornou um dos setores mais importantes na atração de novos investimentos e no aquecimento da construção civil. Com a venda do litoral cearense e nordestino, o mercado imobiliário e a indústria da construção civil têm crescido cada vez mais, principalmente por meio da integração entre os atrativos turísticos (parques aquáticos, serviços de gastronomia, etc.) e a produção de imóveis.

A inauguração do novo Aeroporto Internacional Pinto Martins em Fortaleza, em 1998, foi um importante marco no fomento da atividade. Segundo dados da Secretaria de Turismo do Estado do Ceará (SETUR), no ano de inauguração, a demanda foi de 1.297.528 turistas; oito

---

<sup>17</sup> Adota-se nesse estudo a conceituação de Jean Lojkine de **condições gerais de produção** como sendo despesas ligadas **diretamente** à produção, voltadas para a reprodução das forças produtivas e de **meios de consumo coletivo** como sendo despesas ligadas **indiretamente** à produção, voltadas para a reprodução da força de trabalho.

anos depois, em 2006, esse número alcançou a marca de 2.062.493 de turistas, um incremento de quase um milhão de visitantes. Em 2016 esse número aumentou para 3.243.501. A participação do turismo no PIB do Estado do Ceará foi de 11,7% em 2016.

As ações públicas foram direcionadas para um circuito de valorização de forma segura, com baixo custo nas transações e com retorno rápido, o que possibilitou a relação estreita entre mercado imobiliário e turismo, constituindo o Nordeste um ambiente bastante propício para essa nova frente entre o capital financeiro e o capital imobiliário, principalmente para a demanda europeia. Como Carlos (2006) explica, o espaço se tornou a própria reprodução do capital, transmutando os valores de uso coletivo em valores; o que antes não era rentável para o capital, agora passa a sê-lo.

O Relatório Final do PRODETUR I, versão agosto de 2006, finalizava-se enquanto já estava sendo implementado o PRODETUR II. Apesar de reconhecer que foi efetivado o objetivo de “contribuir para o desenvolvimento sócio-econômico da região nordeste por meio de investimentos em infra-estrutura básica e serviços públicos em áreas de expansão turística, visando gerar novas oportunidades de emprego, aumento na renda per capita e incremento da arrecadação fiscal dos estados participantes”, o relatório aponta imensa dificuldade de implementação do programa devido à incapacidade institucional de todos os órgãos envolvidos, Banco do Nordeste, Governos Estaduais e Prefeituras, e devido, também, a interferências políticas (BID, 2006, p.3).

O BID reconhece muitas consequências negativas desencadeadas pelo crescimento do turismo em regiões afetadas pelo PRODETUR-NE I, identificando várias causas. As principais foram a inexperiência do Governo do Estado e do BNB para a elaboração de estudos de impactos ambientais; e a indisposição e incapacidade das prefeituras de executar medidas restritivas para construção em áreas com fragilidade ambiental (BID, 2006).

Ao analisar um relatório escrito em 2006, o qual aponta várias deficiências institucionais dos órgãos envolvidos em um projeto finalizado em 2002 - implementado durante a década de 1990, tem-se a definitiva certeza da profunda influência dos BMDs no processo de planejamento do Ceará, e provavelmente de outros Estados.<sup>18</sup> O relatório apontava até mesmo a necessidade básica de contratação de consultoria “suficientemente capacitadas nas metodologias de elaboração de projetos recomendados no ROP [Regulamento Operacional do Projeto]. Somente os estados que recorreram às consultorias localizadas no Centro-Sul do País conseguiram apresentar, em curto prazo, projetos adequadamente elaborados”. Muito provavelmente esses consultores deviam ser pessoas que já haviam participado de outros projetos de desenvolvimento junto aos bancos (BID, 2006, p.48).

Segundo documento do BID, o Banco do Nordeste estimou que o PRODETUR-NE I havia atraído US\$ 4 bilhões de investimentos privados em todo o Nordeste e nos três anos seguintes atrairia mais US\$ 2 bilhões, em construções privadas em áreas contempladas com infraestrutura pelo programa (IDB, 200?, p.3).

O PRODETUR-NE II aportou no Ceará US\$ 87.843 milhões, sendo US\$ 60 milhões de empréstimos do BID e o resto contrapartida do Governo do Estado. Além das ações

---

<sup>18</sup> Ver Ribeiro Filho (2006) para análise do processo de implementação na Bahia de projeto semelhante ao PROURB, o PRODU, ambos executados na mesma época.



executadas em infraestrutura viária, vale destacar ainda a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDTIS), produto padrão para todas as unidades federativas que receberam recursos do Prodetur, e também a elaboração e a execução do Programa de Capacitação. Ambos produtos demandados pelo BID, após a análise ex-post do Prodetur-NE I (BID, 2012).

A importância da atividade turística para o Governo do Ceará se percebe com os inúmeros planos que foram desenvolvidos a partir do Governo das Mudanças. Porém isso não foi um avanço isolado do Ceará, essa estruturação acompanhou a evolução que também acontecia no âmbito nacional. A partir da primeira gestão Lula, Planos Nacionais de Turismo passaram a ser elaborados com a mesma frequência dos Planos Plurianuais (PPA), a cada quatro anos, e em 2003 foi criado o Ministério do Turismo.

O mapa a seguir (Figura 2) espacializa as áreas contempladas por projetos de fomento do turismo no Ceará. Além do PRODETUR-NE I e II comentados acima, analisaremos no próximo item o PROINFTUR, de financiamento da CAF, contratado em 2014. Identifica-se ainda no mapa o PRODETUR Nacional que é outro projeto financiado pelo BID, lançado nacionalmente em 2015, iluminando a continuidade da política de desenvolvimento ao turismo apoiada pelo Governo Federal. Informações no site do Ministério do Turismo são disponibilizadas, facilitando o conhecimento do programa pelos governos subnacionais, estimulando-os a contratar diretamente com o BID, de forma diferente de como ocorreu com os primeiros Prodetur. De acordo com entrevistas com funcionários dos BMDs e com servidores públicos, a demanda pelo PRODETUR Nacional foi tão grande que o Brasil ultrapassou o limite de exposição junto ao BID, induzindo a entrada da CAF como “parceira” nessa empreitada.

Até 2017, na área de desenvolvimento do turismo, o Governo do Estado do Ceará tinha, além do contrato com a CAF para o PROINFTUR, um contrato com o BID para o PRODETUR Nacional Ceará (ou Prodetur Ceará)<sup>19</sup>. Em 2012 a Prefeitura de Fortaleza (PMF) debutou como mutuária em programas internacionais realizando contrato com a CAF que também financia uma linha do Prodetur, voltada para municípios. Em 2016 a PMF fechou outro contrato, dessa vez com o Banco Mundial para o “Fortaleza Cidade Sustentável”. Fortaleza começa a inaugurar sua atuação como “player” internacional. Parece que a Prefeitura de Fortaleza vai seguir os mesmos passos do Governo do Ceará no tocante ao estreito relacionamento com os bancos multilaterais.

---

<sup>19</sup> O Prodetur Nacional Ceará foi assinado em 10 de abril de 2010 entre BID e Governo do Estado do Ceará.

**Figura 2 - Especialização de Projetos com Financiamento Multilateral para o Turismo**



#### PROJETOS

- ▭ Prodetur NE I
- ▭ Prodetur NE II
- ▭ Prodetur Nacional Ceará
- ▭ Proinfotur

Fonte: Elaboração Própria baseada nos documentos oficiais dos projetos

### 2.1.2 O PROINFOTUR

Desde fins de 1980, conforme visto, o setor econômico de turismo passou a ser planejado e executado de forma contínua por novos gestores públicos. Embora não seja raro grandes obras serem interrompidas por falhas de projetos ou por ilegalidade, que, conseqüentemente, incorrem em falta de recurso para sua finalização, no tocante a um passo anterior à execução do projeto, o de planejamento, no caso do turismo a máquina nunca parou.

Todos os governadores que sucederam a Tasso Jereissati acreditaram na “vocalização turística” do Estado do Ceará e não ousaram ir de encontro aos governos anteriores. Foram vários planos e vários projetos financiados com crédito externo e interno, seguindo a lógica de levar infraestrutura aos municípios com potencialidade turística, a fim de calçar as bases para a exploração capitalista do espaço, principalmente pela produção imobiliária.

Nesse movimento sem interrupções, após o Prodetur-Ne I (lançado em 1994), seguiu-se o Prodetur-Ne II (lançado em 2002), PRODETUR-Nacional (lançado em 2010) e antes do término dos dois últimos, já se negociava o Projeto de Valorização Turística do Litoral Oeste

(PROINFUTUR). O contrato entre o Governo do Estado e a CAF foi celebrado em 17 de setembro de 2013, tendo como órgão executor a Secretaria de Turismo (SETUR).

A CAF é um banco pequeno que tradicionalmente foca seus empréstimos no setor privado. Paulatinamente, a CAF tem se inserido no ambiente de financiamento multilateral também para o setor público. De acordo com o coordenador do projeto, devido a sua pouca experiência em contratos com o setor público e com um quadro de funcionários bastante reduzido no Brasil<sup>20</sup>, a Corporação dava preferência a projetos de pequeno porte. Quebrando esse paradigma, o PROINFUTUR é um contrato de US\$ 160 milhões, dos quais US\$ 112 milhões são financiados pelo banco<sup>21</sup>. Os investimentos são aplicados em 12 municípios da Costa Oeste do Ceará (São Gonçalo do Amarante, Paracuru, Paraipaba, Trairi, Itapipoca, Amontada, Itarema, Acaraú, Cruz, Jijoca de Jericoacora, Camocim e Barroquinha), englobando posteriormente Chaval e Granja que não são municípios litorâneos.

O PROINFUTUR não é um projeto com obras icônicas. Os gastos com obras referem-se a pequenas urbanizações nas praias, duplicação da rodovia CE 085, ampliação da rede de abastecimento de água de três praias e ampliação de rede de esgoto e a construção do Aeroporto de Jericoacoara, que foi a obra que gerou mais empolgação entre os envolvidos.<sup>22</sup>

Está sendo vislumbrado para Jericoacoara, a praia mais famosa do Ceará, o seu fortalecimento como um segundo polo turístico do Estado. O secretário da SETUR apostou nessa estratégia e partiu logo para a construção de um novo aeroporto que já está operando com dois voos por semana vindos de São Paulo. Negociações para voos entre Fortaleza e o Jericoacoara já estão em curso. A vila de Jericoacora fica cerca de cinco 5h de carro de Fortaleza.

Antes do PROINFUTUR ser finalizado, a SETUR já está negociando outro projeto com a CAF para a *promoção* de turismo, estratégia que ficou de fora do programa atual. O projeto contará com a parceria da Secretaria de Cultura do Estado. Esse é mais um caso de amarração para um novo contrato com o mesmo BMD, enquanto um projeto semelhante ainda está em execução.

Castro (2016) desenvolve uma análise socioespacial sobre as transformações recentes sofridas nos territórios da Costa Oeste cearense, não somente pelos avanços do capital imobiliário turístico, como também pelos efeitos decorrentes da construção do Complexo Industrial Portuário do Pecém (CIPP), no município de São Gonçalo, pertencente à RMF. Revela-se que toda essa ocupação se dá, no geral, *de forma legal*. Os órgãos do meio ambiente municipal e estadual compactuam com o golpe à proteção do meio ambiente natural, colocando isso como secundário à motivação sem parcimônia de “geração de emprego e renda”.

---

<sup>20</sup> Para ser mais específica, o escritório da CAF no Brasil possui 11 funcionários, segundo o coordenador do PROINFUTUR.

<sup>21</sup> A serem pagos após carência de 4 anos, por até 12 anos, com juros flutuantes da taxa LIBOR e com spread de até 2,55% a.a., o que em 2013 giraria em torno de 3,25% a.a.

<sup>22</sup> Sobre obra do Aeroporto de Jericoacoara: a pista foi executada por meio de um consórcio entre as empresas SBS e Conterne; para o terminal, deu-se um consórcio entre a Poly e a AMP. A contrapartida do Governo Estado do Ceará deu-se via empréstimo da linha Proinvest do Banco do Brasil. Interessante perceber a presença do Banco do Brasil na provisão de financiamento para o setor público.

Em 2014, houve alteração da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) do município de Jijoca, onde se localiza a praia de Jericoacoara. No município encontra-se uma lagoa de água salina que sofre influência direta da variação da maré, a Lagoa do Paraíso. A reportagem do jornal O Povo de 23 de fevereiro de 2017 sugere que a alteração da LUOS deu-se por uma articulação entre o prefeito de Jijoca e a câmara municipal, ampliando sobremaneira a zona urbana, englobando até mesmo a lagoa, possibilitando, conseqüentemente, construções em seu entorno com baixos índices de proteção ao ecossistema. Essa medida contraria às leis federais que regem o Parque Nacional de Jericoacoara, o que suscitou ações do Ministério Público Federal. Outra operação ainda maior da Polícia Federal, “Marambaia”, envolveu IBAMA, SEMACE e SEMAM, com a condenação de todos os chefes de pasta e outros oito envolvidos.<sup>23</sup>

**Figura 3 - Matéria do Jornal O Povo sobre Ampliação da Zona Urbana de Jijoca**

JERICOACOARA 23/02/2014


## Ampliação de zona urbana em Jericoacoara gera polêmica

Moradores relacionam fato a interesse de grupo italiano em construir loteamento vizinho à Lagoa de Jijoca. Prefeitura defende que ampliação era necessária. MP-CE acompanha situação

NOTÍCIA 8 COMENTÁRIOS

Mariana Lazari  
marianalazari@opovo.com.br

FCO FONTENELE



O ecossistema da Lagoa de Jijoca, em Jijoca de Jericoacoara (Litoral Oeste), está ameaçado. O risco de desmatamento da área surgiu, denunciaram moradores, após a Câmara de Vereadores aprovar, em novembro, lei complementar indicada pelo Executivo que expandiu a zona urbana do município. O fato teria relação com o interesse de grupo italiano em construir um loteamento na cidade, indicam jijoquenses. O empreendimento, que deve ter 65 hectares, está previsto para a área agora urbana, ao lado da lagoa.

Em novembro do ano passado, a Câmara de Vereadores de Jijoca de Jericoacoara aprovou lei complementar que expandiu a zona urbana do município

QUIXADÁ  
Mulher entre os profetas fala da esperança de "muita água"  
0

NO CEARÁ  
Áudio do PCC comemora morte de detentos no RN  
0

FUNCEME  
"Não determinamos certezas", explica meteorologista  
0

Fonte: Jornal O Povo de 23 de fevereiro de 2014 <sup>24</sup>

<sup>23</sup> Ver matérias do Jornal O Povo:

<https://www20.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2014/12/03/noticiasjornalcotidiano,3357067/operacao-marambaia-11-condenados-por-crime-ambiental.shtml>

<https://www20.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2014/12/03/noticiasjornalcotidiano,3357067/operacao-marambaia-11-condenados-por-crime-ambiental.shtml>

<sup>24</sup> Link para reportagem:

<https://www20.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2014/02/22/noticiasjornalcotidiano,3210907/ampliacao-de-zona-urbana-em-jericoacoara-gera-polemica.shtml>

Vários são os exemplos de processos jurídicos relacionados ao crime ao meio ambiente. Diversas vezes a SEMACE aparece nas mídias conectada a algo do gênero, desencadeando operações da polícia e a prisão de superintendentes, secretários e outros servidores públicos. Mercantilizar a paisagem natural é um dos negócios mais rentáveis para quem investe em países com baixa industrialização, e vale tudo para capturar as terras mais virgens de todas. Como diz o promotor de justiça Ricardo Santana, essa articulação (i)legal entre o Estado e os empresários virou um “balcão de negócios”.<sup>25</sup>

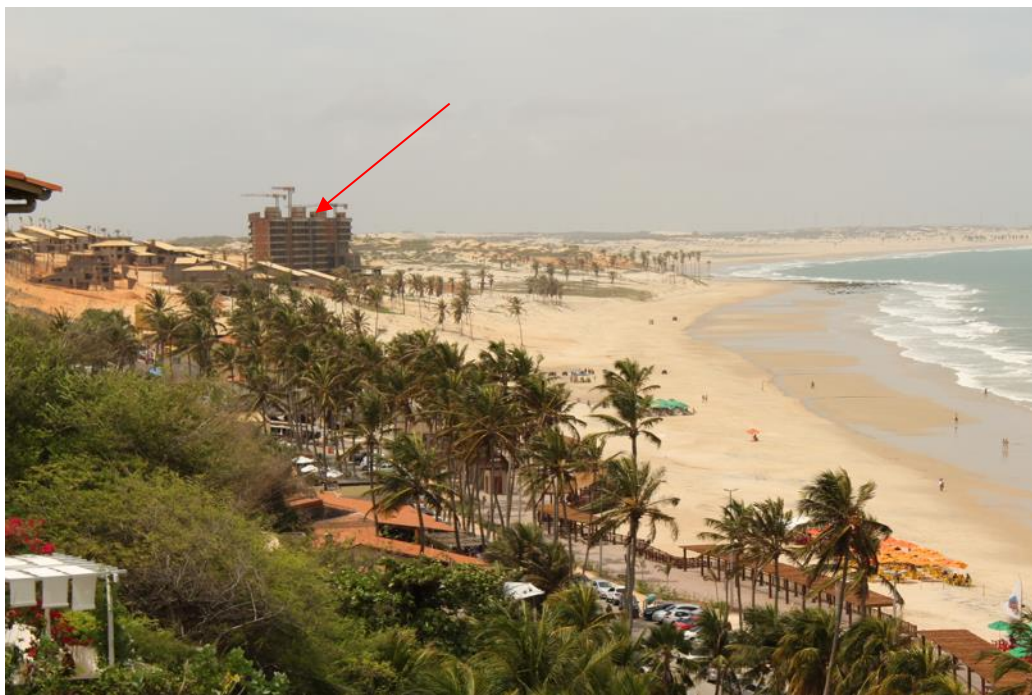
Ainda que o Governo afirme que os artesãos, o pequeno comércio e a população local foram beneficiados pelo Proinfotur, é inegável que o maior beneficiário de todo o investimento público realizado em áreas potencialmente turística é o capital imobiliário e todos os agentes envolvidos na forma incorporação, que vem crescendo no Ceará.

A praia da Lagoinha, localizada a 110 km de Fortaleza, alvo do Proinfotur receberá um novíssimo empreendimento da rede internacional Hard Rock Café. Segundo a reportagem do Jornal O Povo “Hard Rock Café constrói hotel na praia da Lagoinha” de 26 de dezembro de 2017, o recurso inicial para o hotel veio de um fundo brasileiro, mas a gestão será do Hard Rock Café, pois a “ideia é garantir um padrão global”. Vale ressaltar que até fim de dezembro de 2017, a obra estava embargada por desacordo com a legislação ambiental. Segundo um servidor da SEMACE, o impasse foi gerado pelo fato de o empreendimento barrar o fluxo natural de deslocamento das dunas. A Figura 4 mostra o estágio a que obra chegou a avançar mesmo com irregularidades. Obviamente, essa questão foi resolvida, e as dunas que sigam outro fluxo.

---

<sup>25</sup> Entrevista do promotor de justiça dada ao Jornal o Povo em 23 de novembro de 2017: <https://www.opovo.com.br/jornal/cotidiano/2017/11/organizacao-criminosa-estava-a-frente-da-semace-diz-promotor.html>

**Figura 4 - Hard Rock Café na Praia da Lagoinha – Ceará**



Fonte: autora em 05 de janeiro de 2018

As figuras 5 e 6 mostram a evolução da ocupação da praia de Jericoacoara - Ceará. Em 10 anos, a área de ocupação duplicou. O turismo de massa é o empreendido pelas políticas públicas do Ceará, ainda que o declarado seja o contrário - “turismo sustentável”. A base dos pacotes de investimento públicos ocupa-se em melhorar a infraestrutura de transporte a fim de incrementar o número de turistas nas novas localizações criadas, desconsiderando a fragilidade do ecossistema e as comunidades tradicionais afetadas. O que antes eram paisagens rústicas, peculiares, com possibilidade de se vivenciar experiências em comunidades tradicionais para os turistas do Sudeste, do Sul e do exterior, a cada ano se tornam paisagens mais urbanizadas, carregadas dos mesmos problemas de que cidades maiores sofrem, como drogas, turismo sexual, violência.



**Figura 5 - Imagem de Satélite da Vila de Jericoacoara em 2004**



Fonte: Google Earth

**Figura 6 - Imagem de Satélite da Vila de Jericoacoara em 2017**



Fonte: Google Earth



Nesse processo de turistificação, observa-se que uma vez saturados, novos espaços “paradisiacos” são procurados por turistas que se identificam com a dinâmica mais local, usufruindo desse espaço até o momento de um novo estímulo do poder público para incremento do turismo chegar. A partir desse momento, a dinâmica pela procura de novos espaços segue avante. Assim, Estado e Capital trabalham juntos na transformação de valores de uso em valores de troca, num ininterrupto movimento de construção/destruição, valorização/desvalorização.

O PROINFUTUR, sendo um projeto de desenvolvimento do setor turístico, mediante as inúmeras possibilidades de acumulação de capital inerentes à atividade, permite demonstrar a novas amarrações do regime neoliberal para a abertura de novos caminhos de processos contemporâneos de acumulação. Porém, cabe salientar que não necessariamente todos os mecanismos, instrumentos ou estratégias utilizadas nos projetos são novas ou peculiares ao neoliberalismo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante tornar claro que a relação entre o Governo do Ceará e os BMDs foi inaugurada sobre uma base conceitual de *desenvolvimento* que já confluía desde o seu início. Isso nos levou a concluir que embora esta pesquisa tenha partido do pressuposto de que os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento são grandes disseminadores de ideologias, convém esclarecer que a convergência do ideário de desenvolvimento não é somente fruto do relacionamento direto entre a equipe do banco e a do mutuário. A disseminação das ideias vem de antes da contratação de um projeto, por meio de diversas estratégias que envolvem escalas nacionais e internacionais, passando por diversas arenas políticas e econômicas.

Ao longo dos anos, a relação entre o Governo do Ceará e os BMDs de certa forma se inverteu, e estes passaram a ser instrumentos daqueles como forma de legitimar projetos cosméticos. A primazia da lógica do Governo de “geração de emprego e renda” sobressai qualquer custo que um projeto possa trazer, adequando-se perfeitamente à lógica dos BMDs, que se focam, substancialmente, à capacidade financeira do mutuário. Portanto, argumenta-se que, atualmente, existe uma simbiose no relacionamento entre essas duas instituições.

Os bancos multilaterais evitam criar animosidades com países estratégicos. A investidura de “caráter técnico” mascara as decisões políticas dessas instituições, caracterizando-as como decisões racionais. Produtividade, competitividade, sustentabilidade, empreendedorismo, crescimento econômico são conceitos inseridos dentro da ideia de desenvolvimento que os Bancos Multilaterais procuram blindar contra qualquer conexão política, no sentido de privilegiar ou agir com clientelismo para com algum grupo específico. Tal atitude é elucidada de algumas formas, como exemplo, por meio de relatórios delicadamente produzidos para não criticar planos de governo, ou até mesmo por meio de objeção a projetos demandados por prefeitos - para o seu exclusivo favorecimento - os quais agem com pressão sobre o coordenador da equipe executora, cujo o mínimo poder não lhe é conferido dentro da estrutura estatal para negá-lo.

Apesar de toda pobreza, o Ceará, um estado com mais da metade da sua população entre vulneráveis a pobreza, pobres e extremamente pobres (Censo de 2010), 16º no ranking nacional do PIB é o terceiro maior mutuário do Brasil em crédito externo, atrás de São Paulo e Rio de Janeiro (dados de 2015 da SAIN/MPOG).<sup>26</sup>

Embora diversos indicadores relacionados à provisão de infraestrutura básica e também indicadores sociais ligados à saúde e educação do Ceará melhoraram no período em pauta, recai a crítica para os ínfimos resultados frente aos trilhões de dólares investidos, persistindo ainda a inconcebível taxa de pobreza de 55% no estado. Esse fato mostra que os projetos implementados não foram em sua essência transformadores, não confrontaram os reais problemas que geram desigualdade social, figurando como o reflexo não somente da trajetória dos BMDs, como também reflexo do secular relacionamento promíscuo entre o Estado Brasileiro e a sua Sociedade.

Interpreta-se que a produção de diferenciações (desigualdades) dentro de uma mesma organização espacial é uma das condições fundamentais do funcionamento da cidade capitalista. Nas últimas décadas, essa diferenciação espacial tem se aprofundado, devido à política estatal progressivamente subordinar a lógica do desenvolvimento coletivo à lógica da acumulação capitalista. Na medida em que investimentos públicos são conferidos apenas em certas regiões, a diferença entre preços de terra exacerba-se, criando uma disputa pelas melhores localizações, processo no qual, obviamente, a camada mais pobre da população é jogada para as franjas da cidade. Dessa forma, ao ser o planejamento uma função primária do Estado, este se coloca como um dos principais promotores da desigualdade urbana.

Em um estado como o Ceará, cujo desenvolvimento da produção encontra-se aquém da média brasileira, as práticas espoliativas do capitalismo ficam mais agudizadas, não somente contra pobres, como também contra recursos naturais, avançando por meio de legislações frágeis, representações sociais fracas ou inexistentes e relação promíscua entre o setor privado, o poder legislativo, o poder executivo, e por que não, poder judiciário, em outras palavras, entre o capital e o Estado. O resultado mais evidente é uma sociedade profundamente desigual, considerada a décima mais desigual do mundo.<sup>27</sup>

Dentro da construção do projeto neoliberal, as instituições globais de poder fabricam o seu discurso, escondendo as contradições constitutivas do próprio social, operando no sentido de impedir a percepção da historicidade. O Estado, ao ser um dos personagens principais dessa trama, aparece ideologicamente como representante de todos os cidadãos, legitimando esse conjunto de ideias - a dominação dos dominantes.

---

<sup>26</sup> De acordo com o Censo de 2010, o Estado do Ceará possui 55% de sua população na faixa da pobreza (vulneráveis a pobreza, pobres e extremamente pobres). A comparar com o Censo de 1991, que apontava 83% para a soma das mesmas faixas de renda, denota-se que houve avanços socioeconômicos, porém muito aquém do prometido. Vale ressaltar que grande parte do alívio da pobreza se deu por incentivos federais via Programa Bolsa Família e não por políticas do Governo do Estado do Ceará.

<sup>27</sup> Fundação Oxford, Relatório "A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras", setembro de 2017. Conforme Human Development Report 2016 das Nações Unidas (PNUD), o Brasil, que se apresenta como 79º do ranking do IDH, possui o índice de Gini de 51,5, ficando na frente somente dos seguintes países: África do Sul; Namíbia; Haiti; Zâmbia; Botswana; Lesoto; Colômbia; Paraguai e Suazilândia.

Diante das crises inerentes ao capitalismo, mais frequentes com a internacionalização da economia e com a mundialização financeira, coloca-se em xeque a factível capacidade de um Estado resolver internamente seus entraves às reproduções social e do capital. Indo além, conjectura-se sobre a real possibilidade de logro de qualquer teoria de desenvolvimento dentro do modo capitalista de produção, questionando se a solução para décadas de acumulação travada no Brasil seria seu simples destravamento, com a eliminação de mecanismo que bloquearam historicamente sua acumulação interna. Embora muitos países capitalistas tenham nível de desenvolvimento social consideravelmente melhor que o do Brasil, refuta-se a ideia de que o espelhamento do “modelo de desenvolvimento” desses países seria suficiente para atingirmos os mesmos níveis de condições de reprodução social.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Raquel Dantas. *Public Policies of Tourism in Brazil*. Dissertação. (Mestrado em Urban Management Studies). Berlin, Technische Universität Berlin, 2008.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. *Revista Estudos Avançados*. São Paulo, v.11, n.29, pp.7-36, 1997.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. *Relatório Final de Projeto (Project Completion Report – PCR) do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste Prodetur/NE I*. Memorando do Banco. Contrato De Empréstimo Nº 841/OC-BR Projeto BR-0204, 2006.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. *Relatório de Término de Projeto (PCR) of Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur/NE II)*, 2012.

BRASIL, Amíria Bezerra. *Lotearam o Sol do Ceará: a captura do Estado pela atividade turística e a exploração do litoral de Fortaleza pelo capital imobiliário*. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Urbano. Recife, Universidade Federal de Pernambuco, 2009.

BRENNER, Neil; PECK, Jamie. THEODORE, Nick. Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. *Global Networks*, v.10, n.2. pp.182–222, 2010. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1471-0374.2009.00277.x/abstract> Acesso em 4 fev.2018

CARLOS, Ana Fani. “Dinâmicas urbanas na metrópole de São Paulo” (2006). In: LEMOS, Amália Inês Geraiges; ARROYO, Mônica; SILVEIRA, Maria Laura. *América Latina: cidade, campo e turismo*. São Paulo, CLACSO, 2006.

CARVALHO, Rejane V. A. “Fronteiras simbólicas borradas na transição de ciclos políticos: a campanha para o Governo do Ceará em 2006”. *Revista de Ciências Sociais*, v. 39, n. 2, pp.22-43, 2008.

CASTRO, Tiago da Silva. *O Sol Nasce para Todos? Planejamento, Turistificação e Urbanização Litorânea na Costa do Sol Poente do Ceará*. Dissertação de Mestrado em Geografia) Fortaleza, Universidade Federal do Ceará, 2016.

CEARÁ. Governo do Estado. *Plano de Mudanças: 1987-1991*. Fortaleza: SEPLAN, 1988.

CEARÁ. Governo do Estado (1995). *Plano de Desenvolvimento Sustentável: 1995-1998*. Fortaleza: SEPLAN, 1995.

CHESNAIS, François, coord. *A mundialização financeira: gênese, custo e apostas*. Lisboa, Instituto Piaget, 1996. (Tradução portuguesa)

\_\_\_\_\_. "Introdução". In: CHESNAIS, François (org). *A finança mundializada*. São Paulo, Boitempo, 2005. (Tradução brasileira).

CORIOLOANO, Luzia Neide M. T. (2006) *O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza*. São Paulo, Annablume.

GALVÁN, Felipe de Jesus M. ; HIDALGO, Ricardo A. P.. "La política y la planificación urbana del estado neoliberal". In: VELÁZQUEZ, Blanca R. R.; COBO, Emilio P. org. *Teorías sobre la ciudad en America Latina*. México DF, Universidad Autónoma Mexicana, 2014.

GONDIM, Linda M.P. "Os "Governos das Mudanças" no Ceará: um populismo weberiano?" In: Encontro Anual da Associação Nacional De Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), 19, Caxambu, 1995. Anais XIX ANPOCS. Caxambu, 1995.

HARVEY, David. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler*. Series B, Human Geography, v. 71, n.1, The Roots of Geographical Change: 1973 to the Present, pp. 3-17, 1989.

INTERAMERICAN DEVELOPMENT BANK – IDB. Tourism Development Program in Northeastern BRAZIL – 2nd stage (PRODETUR NE/II) Loan Proposal, [200?].

KLINE, Wm. Gary. Development History and Theory (verbete) IN: LEONARD, Thomas M. editor. *Encyclopedia of the Developing World*. V.1. New York and London: Routledge, 2006.

LATHAM, Michael E. *Modernization as Ideology: American social science and "nation building" in the Kennedy Era*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2000.

LOJKINE, Jean. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. São Paulo, Livraria Martins Fontes, 1981.

LOVE, Joseph L. (1980) Raul Prebisch and the Origins of the Doctrine of Unequal Exchange in Latin American. *Research Review*, v. 15, n. 3, pp. 45-72, 1980.

OLIVEIRA, Francisco de. A Questão Regional: a hegemonia inacabada. In: *Estudos Avançados*. São Paulo, v.7, n.18, pp.43-63, 1993.

PARENTE, Francisco Josênio C. Projetando a hegemonia burguesa: organização e expressão política dos industriais cearenses. *Revista de Ciências Sociais*. Fortaleza, v. 20-21 n. 1-2, pp. 231-263, 1990.

\_\_\_\_\_. *A fé e a razão na política: conservadorismo e modernidade das elites cearenses*. Fortaleza: Edições UFC; Sobral: Edições UVA, 2000.

\_\_\_\_\_. Uma política pública de sucesso: o Banco do Nordeste e a modernidade Cearense. *Revista Políticas Públicas e Sociedade*. Fortaleza, v.1, n.1, 2001. Disponível em: <http://www.seer.uece.br/?journal=politicaspUBLICASesociedade&page=article&op=view&path%5B%5D=184> Acesso em 07 de junho de 2016.

TEIXEIRA, Francisco José S. "O Neoliberalismo em Debate". In: TEIXEIRA, Francisco José S.; OLIVEIRA, Manfredo Araújo de (org). *Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho*, pp. 195-252. São Paulo, Cortez Editora, 1996.

\_\_\_\_\_. *Ceará, Terra dos Outros: uma avaliação do projeto do Governo das Mudanças*. Fortaleza (mimeo), 1999.

TUSSIE, Diana. *The Multilateral Development Banks: Volume 4, The Inter-American Development Bank*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, Inc, 1995.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; FERREIRA, Angela Lúcia. Três momentos da urbanização turística: estado, mercado e desenvolvimento regional no nordeste brasileiro (1997-2007). *Revista Electrónica de Geografía Y Ciencias Sociales*. Barcelona, Universidad de Barcelona. V.XII, n. 270 (89), 2008.

WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington DC, 1992.