



ANTAGONISMO NA APLICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A RELAÇÃO ENTRE O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO E O COMPLEXO PORTO SUL

GT – Economia Solidária, Economia Criativa e Políticas Públicas

Adrielli Santos de Santana¹
Janfile Fernandes da Costa²
João Carlos de Pádua Andrade³

RESUMO

Entre as medidas estabelecidas pelo Programa de Desenvolvimento do Turismo na Bahia – PRODETUR/BA I constava a recuperação de áreas de proteção ambiental (APA), com o intuito de promover o turismo ecológico e sustentável nas regiões de potencial turístico selecionadas pelo programa. As APAs da Lagoa Encantada e da Costa de Itacaré–Serra Grande, localizadas no Litoral Sul da Bahia, estão entre as áreas beneficiadas. Diante da atual demanda portuária brasileira, e a necessidade da integração entre o Oeste e o Leste do país para o escoamento dos produtos agrícolas e minerais, se insere a construção do Complexo Intermodal Porto Sul, cuja localização prevista se sobrepõe a das APAs, resultando em divergentes opiniões sobre a efetivação deste projeto, mediante os impactos ambientais gerados com a sua implantação. Para realização deste trabalho fez-se necessário a realização de um levantamento bibliográfico para compreender os objetivos e identificar os aspectos divergentes das políticas públicas em análise, tal como quantificar os investimentos já realizados em contraposição dos novos investimentos previstos para a região. Como resultados, tem-se os recursos que foram destinados pelo PRODETUR na região, a nova política pública estruturante e alguns questionamentos que necessitam de respostas.

Palavras-chave: Sul da Bahia, turismo sustentável, sobreposição de políticas.

1 INTRODUÇÃO

Conforme estabelecido pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (2000), entende-se por Áreas de Proteção Ambiental (APA) a extensão de terras com atributos ambientais, paisagísticos e culturais, fundamentais para garantir a

¹ Graduando em Ciências Econômicas na Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Bolsista PROBEX - adrielli_santana@outlook.com

² Graduanda em Ciências Econômicas na UESC. Bolsista PROBEX - janfile.linda@gmail.com

³ Professor do Departamento de Economia na UESC e doutorando em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Rede Prodema – jcpandrade@uesc.br



qualidade de vida da população e a conservação das espécies vegetais e animais nela existentes, promovendo o uso sustentável do meio ambiente e dos recursos naturais.

Mediante a necessidade de conservar o patrimônio ambiental das áreas remanescentes da Mata Atlântica na Bahia, e evidenciando o potencial do turismo ecológico e desenvolvimento econômico sustentável, foram criadas a APA Costa de Itacaré-Serra Grande e a APA da Lagoa Encantada e Rio Almada, ambas localizadas no Território de Identidade Litoral Sul, mais precisamente na região turística denominada Costa do Cacau.

A APA Costa de Itacaré-Serra Grande foi criada a partir do Decreto nº 2.186 de 7 de julho de 1993, abrangendo inicialmente os municípios de Itacaré e Uruçuca, em uma faixa de seis quilômetros de preamar, entre o rio de Contas e o riacho Sargi. Com o Decreto nº 8.649 de 22 de setembro de 2003, esta área foi expandida incluindo o município de Ilhéus, resultando em uma área total de 62.960,16 hectares (SEMA, s.d.).

De forma semelhante, a APA da Lagoa Encantada foi criada pelo Decreto nº 2.217 de 14 de junho de 1993, localizando-se no município de Ilhéus. Posteriormente, com a promulgação do Decreto nº 8.650 de 22 de setembro de 2003, sua área foi ampliada para os municípios de Uruçuca, Itajuípe, Coaraci e Almadina, totalizando 157.745 hectares, e passando a ser denominada de APA da Lagoa Encantada e do Rio Almada (SEMA, s.d.).

Essas áreas foram incluídas nas medidas de proteção e recuperação de patrimônios ambientais estabelecidas pelo Programa de Desenvolvimento do Turismo na Bahia – PRODETUR/BA, iniciado em 1991, que possuía investimentos também voltados à projetos de infraestrutura em serviços de transporte e saneamento, objetivando o fortalecimento da atividade turística por todo território baiano.

A partir desse contexto, o presente trabalho tem como objetivo descrever as características socioeconômicas e ambientais das ações do PRODETUR na região e os possíveis impactos da implantação e operação do Complexo Porto Sul no local. Enfatiza a existência de um antagonismo e sobreposição das políticas públicas direcionadas a esta localidade, contrapondo ao processo de continuidade da política pública para além do curto prazo defendida por Souza (2006).

A metodologia empregada no desenvolvimento deste trabalho consiste em uma pesquisa bibliográfica e documental, para o levantamento de dados secundários, possibilitando a elaboração das análises comparativas entre essas políticas públicas.



2 O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – UMA REVISÃO DE LITERATURA

Assegurar o bem-estar social é uma das obrigações governamentais. Diante disso se inserem as Políticas Públicas, que podem ser conceituadas como o conjunto de projetos e ações, diretas ou indiretas, desenvolvidas pelo poder público para atender as necessidades demandadas pela sociedade, conciliando-as com seus próprios interesses (SEBRAE, 2008).

As políticas públicas são mecanismos de correção das falhas de mercado deixados pelos agentes econômicos. São criadas para minimizar os impactos negativos causados pela dinâmica e complexidade do sistema econômico, como também para garantir uma solução provisória para os fatores endógenos e exógenos que afetam as esferas social, econômica e política de um país (FARO, 2013).

O ponto de partida para a elaboração de uma política pública voltada para o bem comum é a identificação das necessidades e das potencialidades individuais e coletivas. Contudo, para obter êxito em sua execução faz-se necessário não somente este conhecimento prévio do objeto, como também a capacidade de desenvolver novas utilidades para os elementos já existentes (SAWAYA, 2006).

As políticas públicas contribuem para melhor compreender e avaliar as ações e estruturas governamentais, e “embora tenha impactos no curto prazo”, sua execução constituem um processo contínuo (SOUZA, 2006, p. 36). Portanto, sua eficácia está na conciliação de interesses entre os agentes envolvidos, objetivando a busca para minimizar os problemas sociais, econômicos e estruturais do grupo, ou da sociedade como um todo, a partir do momento em que passa a contribuir para o desenvolvimento socioeconômico, para a minimização das desigualdades e dos conflitos entre os atores sociais, e para a melhoria da infraestrutura e dos serviços de interesse coletivo, sendo que o valor atribuído a estas políticas depende do ponto de vista sobre o qual se faz a análise, havendo uma diferenciação da relevância do autor da ação e a dos sujeitos que a sofrem/demandam (TEIXEIRA, 2002).

2.1 Programa de Desenvolvimento do Turismo na Bahia - PRODETUR

Os Programas de Desenvolvimento do Turismo representam ações de planejamento e de intervenção pública e privada realizadas pelo Ministério do Turismo (Mtur) e suas parcerias, para desenvolver o potencial econômico da atividade turística em diferentes localidades brasileiras. O PRODETUR-NE foi criado no início dos anos de 1990, e



“executado pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB, em parceria com o Governo Federal, os Governos Estaduais e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID” (COELHO; COSTA; VILELA, 2008, p. 1).

Os investimentos voltados à região Nordeste se deram, principalmente, por conta de sua diversidade étnica e cultural e por suas características climáticas, históricas e territoriais (PAIVA, 2010). Anterior a implantação do programa, foram realizados estudos que identificavam o turismo como a principal atividade de potencial econômico na região, analisando-se os recursos disponíveis – culturais, ambientais, entre outros – e o custo da mão de obra.

Na década de 1980, a crise da lavoura cacauzeira, ocasionada pela propagação da “vassoura-de-bruxa”, favoreceu a decisão do governo em adotar o PRODETUR como medida intervencionista na região litoral sul da Bahia. Seu objetivo visava o desenvolvimento e fortalecimento do setor turístico como solução para os problemas econômicos gerados pela decadência do cacau (COUTO, 2011).

O PRODETUR/BA foi inserido em 1991, em sua fase inicial, visava potencializar a atividade e a infraestrutura turística em todo o estado, subdividindo, inicialmente, o território em sete zonas turísticas (SANTOS, 2013). Esta divisão territorial representou uma estratégia de promover o “produto Bahia”, ou seja, os serviços oferecidos pelo setor turístico no estado, resultando na seguinte classificação “espaços/produtos” (SILVA, 2002, p. 45):

- Salvador e Baía de Todos os Santos – turismo histórico-cultural e de negócios, lazer e competições náuticas;
- Costa dos Coqueiros – turismo de lazer
- Chapada Diamantina – ecoturismo e de aventura
- Costa do Dendê – turismo resort lazer
- Costa do Cacau – turismo de sol e mar
- Costa do Descobrimento – opção internacional de turismo de lazer
- Costa das Baleias – turismo ecológico

Ao todo, o programa foi responsável por aproximadamente 34% dos recursos totais destinado à região Nordeste, investidos em infraestrutura e em projetos de preservação do patrimônio ambiental e cultural das localidades de potencial turístico (BNB, 2005). Após a implantação do PRODETUR/BA I e dos resultados positivos alcançados, deu-se início, em 1999, a segunda fase do Programa, o PRODETUR/BA II, este apesar de dar continuidade as



ações de infraestrutura iniciada anteriormente, redireciona seus objetivos focando na melhora da qualidade de vida da população residente nas áreas de atuação do programa (PAIVA, 2010).

2.2 Complexo Intermodal Porto Sul

O Complexo Intermodal Porto Sul é uma das estruturas que compõem o Complexo Logístico Produtivo Sul da Bahia, que envolve ainda a criação da Ferrovia Oeste-Leste, que atravessa o estado da Bahia até chegar ao município de Ilhéus, no extremo Leste alcançando o Oceano Atlântico, onde também estão previstas a criação de um aeroporto internacional e ampliação do polo industrial da cidade. Essas medidas estão incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) estabelecido pelo Governo Federal (ALBUQUERQUE, 2010).

De acordo com o Relatório de Impactos Ambientais – RIMA, o Porto Sul consta no Planejamento Estratégico da Bahia, e se constituirá em um importante mecanismo de interiorização e desenvolvimento da economia baiana, fortalecendo os setores de comércio e serviços, promovendo a geração de empregos e a melhoria da renda local, contribuindo para o potencialização da atividade turística e da indústria de informática da cidade de Ilhéus, gerando benefícios para toda a região Litoral Sul (BAHIA, 2011).

3 ANÁLISES E DISCUSSÕES

As áreas influenciadas com a implantação do Porto Sul estão localizadas em uma faixa litorânea que se entende da Vila de Ponta da Tulha até o município de Ilhéus, se estendendo para além-mar, onde será implantada a plataforma offshore, estendendo também para as áreas próximas as comunidades de Aritaguá, Sambaituba e Castelo Novo (Figura 1). Em outra perspectiva, percebe-se que a implantação do Porto Sul afetará diretamente a área de localização da Lagoa Encantada, demonstrando que apesar dos possíveis benefícios socioeconômicos previstos, a implantação do Porto Sul afetará a estrutura ambiental da região (Figura 2).

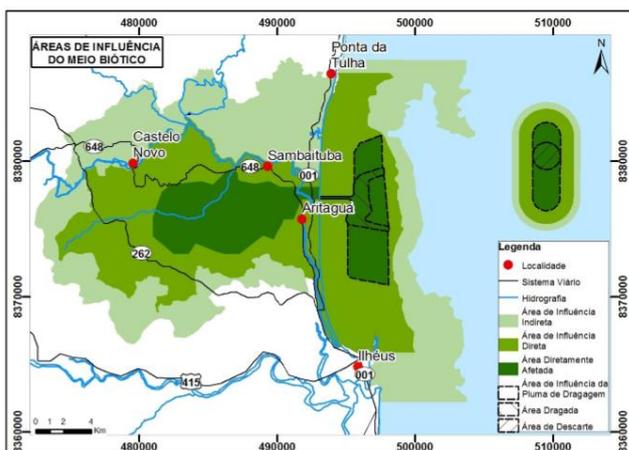


Figura 1 – Área de influência do meio biótico – Porto Sul.
Fonte: Relatório de Impactos Ambientais (BAHIA, 2011).

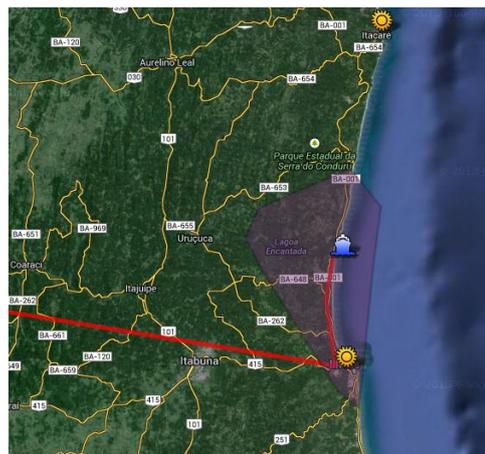


Figura 2 – Área de abrangência do Porto Sul
Fonte: Criada por SOS Lagoa Encantada. Google Maps.

Outro fator relevante é a sobreposição de recursos financeira das políticas públicas destinadas à região. Os municípios de Ilhéus, Itacaré e Uruçuca integram a região denominada Costa do Cacau, e são os principais afetados com a implantação do Porto Sul. Anteriormente, receberam investimentos do Programa de Desenvolvimento do Turismo na Bahia, para o fortalecimento da atividade turística local, e juntos somam um investimento superior a 18,4 milhões de dólares, aproximadamente 22% de todos os recursos destinados ao transporte, saneamento e proteção ambiental para o estado.

Foram destinados para toda a Bahia um total de US\$ 1.217.560,70 para projetos de recuperação e proteção do patrimônio ambiental, desse valor 20,06% foram destinados aos municípios de Itacaré e Uruçuca, onde se localizam as a APA da Costa de Itacaré-Serra Grande, e parte da APA da Lagoa Encantada e Rio Almada, recebendo US\$ 122.125,54 cada (Tabela 1).

Tabela 1 – Projetos de recuperação e proteção ambiental por município na Bahia – PRODETUR/NE.

MUNICÍPIOS	%	Valor Aplicado (US\$)
Itacaré	10,03	122.125,54
Uruçuca	10,03	122.125,54
Cairu	10,03	122.125,54
Camamu	10,03	122.125,54
Santa Cruz Cabrália	4,86	59.215,42
Belmonte	4,86	59.215,42



Igrapiúna	10,03	122.125,54
Ituberá	10,03	122.125,54
Maraú	10,03	122.125,54
Nilo Peçanha	10,03	122.125,54
Taperoá	10,03	122.125,54
TOTAL	100	1.217.560,70

Fonte: Elaborado a partir dados do Relatório Final PRODETUR/NE (BNB, 2005).

Em relação aos projetos de transporte o PRODETUR disponibilizou mais de 17,8 milhões de dólares para a Rodovia Ilhéus – Itacaré, equivalente a 39,65% dos recursos destinados à Bahia para a construção e revitalização do transporte terrestre (Tabela 2).

Tabela 2 – Projetos de transporte na Bahia. PRODETUR/NE

PROJETOS	%	Valor Aplicado (US\$)
Rodovia Ilhéus-Itacaré	39,65	17.873.372,91
Rodovia Porto Seguro-Trancoso	41,91	18.894.371,65
Rodovia Santa Cruz Cabrália-Belmonte	18,44	8.310.699,24
TOTAL	100,00	45.078.443,80

Fonte: Elaborado a partir dados do Relatório Final PRODETUR/NE (BNB, 2005).

O Programa disponibilizou um montante de US\$ 360.965,63 para obras de saneamento no município de Itacaré, não atingindo 1% do total de recursos neste quesito (Tabela 3).

Tabela 3 - Projetos de saneamento por município na Bahia. PRODETUR/NE

MUNICÍPIOS	%	Valor Aplicado (US\$)
Porto Seguro	69,19	32.253.862,09
Belmonte	8,53	3.976.473,16
Santa Cruz Cabrália	9,65	4.498.922,75
Mata de São João	11,86	5.527.606,38
Itacaré	0,77	360.965,63
TOTAL	100	46.617.830,01

Fonte: Elaborado a partir dados do Relatório Final PRODETUR/NE (BNB, 2005).



4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se, num primeiro momento, o interesse do setor público em promover o desenvolvimento turístico da região via políticas públicas específicas, a exemplo das ações contidas no PRODETUR. No segundo momento, o interesse inicial é, de alguma forma, esquecido e a nova lógica de desenvolvimento para a mesma região é a construção de canais estruturantes visando exportação de minérios.

A situação presente, demonstra, pelo menos, a descontinuidade dos interesses políticos, gerando alguns questionamentos: (i) o que deu errado na política pública anterior? (ii) a construção do Porto Sul visa o continuísmo de exportação de produtos primários cuja agregação de valor é realizada pelos importadores? (iii) de que forma a sociedade pensante da região analisa essa sobreposição de políticas públicas? (iv) como se observa uma sobreposição atualmente de políticas públicas, o que ocorrerá quando, por acaso, o estado verificar que a nova política pública (exportação de minério) não for mais interessante para região, como remediar os possíveis impactos deixados por essa política?

São alguns questionamentos que surgiram ao longo da construção do presente trabalho e que podem servir para novas investigações. Espera-se, assim, contribuir para a construção de políticas públicas mais sólidas, que respeitem as características socioeconômicas e ambientais locais, não sendo estas superadas puramente pelos apelos econômicos e políticos de uma determinada classe.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Relatório de Impactos Ambientais Porto Sul. 2011. Disponível em: <http://licenciamento.ibama.gov.br/Porto/Porto%20Sul%20-%20Bahia/RIMA/Rima-FINAL-06_09_2011_ITC.pdf>. Acesso em: 21 de ago. 2014

ALBUQUERQUE, E. C. P. T. de. Rádio e Hegemonia: observações sobre a disputa da opinião pública no caso do Projeto Porto Sul, em Ilhéus-Bahia. In: CONGRESSO ULEPICC-BR, 3., 2010, São Cristovão. **Resumos...** São Cristovão: ULEPICC, 2010. p. 4-6. Disponível em: <<http://www.eptic.com.br/terceiroulepiccbrasil/resumospdf/GT3.pdf>>. Acesso em: 23 de ago. 2014.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. Relatório Final de Projeto. Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste: primeira fase. **Anexos do memorando do executor**. 2005. 95 p. Disponível em:



<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/docum_10_pcr_ii.pdf>.

Acesso em: 20 ago. de 2014.

COELHO, N. S.; COSTA, C. A. G. da; VILELA, M. S. S.. Avaliação do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste do Brasil – PRODETUR/NE I, na qualidade de vida da população de baixa renda no estado do Ceará. In: ENCONTRO DE ECONOMIA DO CEARÁ EM DEBATE, 4, 2008, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: IPECE, 2008. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/encontro/artigos_2008/8.pdf>. Acesso em: 8 maio 2014.

FARO, J. P. Políticas públicas, deveres fundamentais e concretização de direitos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v. 10, n. 1, 2013. P. 250-269. Disponível em: <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/RBPP/article/view/2161/pdf_1>. Acesso em: 7 maio 2014.

PAIVA, M. G. M. V. Análise do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (Prodetur/NE) na perspectiva do planejamento estratégico. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, abr. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122010000200002&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 08 maio 2014.

SANTOS, T. M. S. dos. Políticas públicas de turismo na Bahia: as zonas turísticas e a (des)concentração de investimentos no território baiano. In: ENCUESTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 14., 2013, Lima, Perú. **Anais...** Disponível em: <http://www.egal2013.pe/wp-content/uploads/2013/07/Tra_Telma-Maria-Sousa-dos-Santos.pdf>. Acesso em: 14 maio 2014.

SAWAYA, A. L. Políticas públicas: pontos de método e experiências. **Estud. av.**, São Paulo, v. 20, n. 56, abr. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000100010&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 12 maio 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142006000100010>.

SEBRAE. **Políticas públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. 48p. Disponível em: <<http://www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%20C%203%20ABLICAS.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2014.

SEMA – Secretaria Estadual do Meio Ambiente. Unidade de Conservação. Disponível em: <http://www.meioambiente.ba.gov.br/conteudo.aspx?s=APAAPA&p=UNIDADEC>. Acesso em: 24 ago. 2014.



SILVA, J. A. S. Nova dinâmica espacial da cultura e do turismo na Bahia – base para o planejamento do desenvolvimento turístico fundamentado nos conceitos e práticas de cluster econômico. **Turismo: Visão e Ação**, ano 4, n. 10, p. 43-61, out-2001/mar-2002. Disponível em: <<http://www6.univali.br/seer/index.php/rtva/article/view/1171>>. Acesso em: 14 maio 2014.

SNUC. Sistema Nacional de Unidades de conservação: texto da Lei 9.985 de 18 de julho de 2000 e vetos da presidência da República ao PL aprovado pelo congresso Nacional. - São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, 2000. ed. 2, série 18 ampliada. 76 p.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, dez. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em: 11 abr. 2014.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATL**, 2002. Disponível em: <<http://www.escoladebicicleta.com.br/politicaspUBLICAS.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2014.