

Turismo e região nordeste brasileira: reconfiguração territorial litorânea da Colônia ao II PND

Larissa da Silva Ferreira Alves*
Eustógio Wanderley Correia Dantas**

Resumo

O presente estudo tem o objetivo de analisar a importância do turismo na reconfiguração territorial litorânea da região Nordeste (NE) brasileira. Enquanto procedimentos metodológicos fez-se necessário um levantamento histórico-bibliográfico da construção territorial do NE, a partir da análise das áreas economicamente dinâmicas da região, até a década de 1970 com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) de 1975-1979, enquanto instrumento político estratégico no fomento da atividade turística no Brasil e no NE. É notável a importância do turismo para a reformulação do imaginário negativo da referida região, bem como sua importância na ordenação territorial das capitais nordestinas e suas regiões metropolitanas, enquanto principais focos do desenvolvimento dessa atividade no nordeste brasileiro.

Palavras-chave: Turismo; Região Nordeste brasileira; II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND); Formação territorial.

* Professora Doutora da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (larissa0185@gmail.com).

** Professor Doutor da Universidade Federal do Ceará (edantas@gmail.com).

Abstract

The present study aims to examine the importance of tourism in the coastline reconfiguration of the Northeast (NE) region of Brazil. Thus, as a methodological procedures, its necessary an historical-bibliographical survey of territorial construction of the NE, from the analysis of economically dynamic areas in the region until the 1970s with the II National Development Plan (II NDP) 1975-1979, as a strategic policy to promote the tourism in Brazil and NE. It is remarkable the importance of tourism to the reformulation of the negative image of that region as well as its importance in territorial ordering northeastern capital and its metropolitan areas, as the main focus of the development of this activity in northeastern Brazil.

Key words: Tourism. Northeast (NE) region of Brazil; II National Development Plan (II NDP); Territorial construction.

Introdução

Grande parte dos estudos sobre a região Nordeste brasileira tem como principal característica um teor regionalista em sua análise, teor esse justificado por toda a sua particular formação territorial.

Nesse ínterim, estudos hodiernos sobre o turismo no NE acarretam para o bojo de sua análise regionalista uma interpretação de como essa atividade econômica se apropria de um território e refaz a imagem deste último, a partir dos próprios elementos que o negativaram durante longos anos. O turismo se torna um dos principais vetores usados na mudança paradigmática de interpretação do Nordeste da seca para o Nordeste das possibilidades, a partir de condutas e ações políticas de Estado Maior, desenvolvidas efetivamente com o II Plano Nacional de

Desenvolvimento (II PND) ainda na década de 1970, enquanto proposta de desenvolvimento regional.

Após anos de letargia socioeconômica, o turismo foi atividade que redimensionou a importância do litoral nordestino enquanto área economicamente ativa na região. Tal redimensionamento foi propiciado, principalmente, a partir da reestruturação das capitais nordestinas que, devido os investimentos que visavam à atividade turística, obtiveram tons de modernidade por vias de projetos que valorizavam sua particular geografia litorânea.

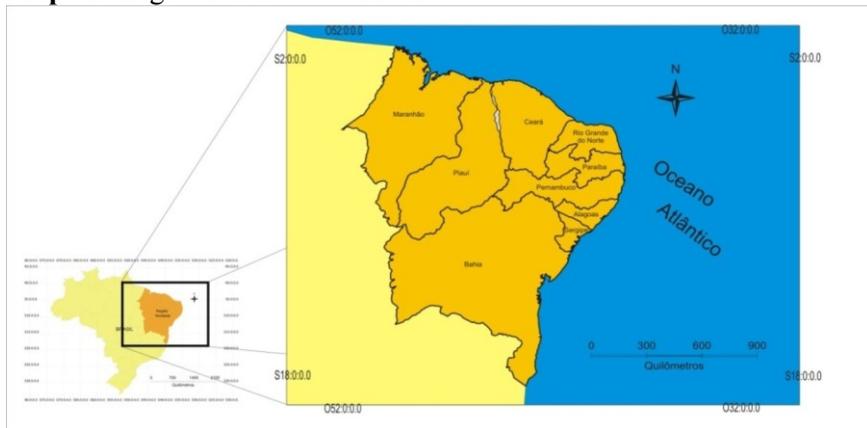
Nesse sentido, em relação ao turismo nordestino, a discussão regional faz-se necessária devido o NE ter compartilhado características comuns de formação territorial, permitindo com que fosse estrutura para o planejamento territorial do turismo com particular naturalidade.

Regionalização, regionalismos e o Nordeste (NE) brasileiro

O geógrafo francês Michel Rochefort (1998), que dedicou estudos sobre a região como importante escala de atuação do planejamento territorial, afirmara que, durante muito tempo, o referido conceito (região) foi definido como uma agregação de características naturais comuns de determinados espaços. Geralmente, as semelhanças eram tomadas a partir de características físicas dos locais, o que fez estoica sua utilização ao longo do tempo, permitindo abertura para novas definições do conceito, por elementos que justificassem relativa homogeneidade à paisagem analisada. Assim, foram-se construindo diferentes regionalizações na geografia, tornando-se tal escala elemento-chave para as ações de Estado. Isto é, a região acabara por se tornar um conceito relativo à organização territorial estatal, ficando a cargo do Estado-Nação, a competência de intervenções específicas nas diferentes regiões nacionais.

Porém, os estudos sobre a região NE do Brasil, identificada espacialmente no Mapa 1, têm peculiar característica pelo fato de terem sido construídos a partir de uma concepção regionalista. O que se quer dizer é que, segundo Werlen (2000), geógrafo alemão que debate sobre a atual necessidade de aprofundamento no conhecimento regional, afirma que diferentemente da regionalização, de cunho fortemente político-administrativo e de ação estatal, o regionalismo é caracterizado por práticas regionalistas, que são caracterizadas por valores peculiares à natureza de um povo, com tradições e formas de organização próprias.

Mapa 1: Região Nordeste do Brasil



Fonte: Mapa base do IBGE, 2005. Adaptado pela autora, 2013.

Assim, pode-se afirmar que a região NE brasileira é entendida sob dois pontos de vista que, analisados separadamente, perdem sua lógica. Primeiramente é a região Nordeste, institucionalmente criada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (IBGE, 2012) no ano de 1942 e revista em 1960, com nove entes federados que, juntos, formam uma das regiões administrativas do planejamento nacional. A segunda é a região Nordeste como celeiro de peculiares formas de organização social,

ALVES, L.S.F. & DANTAS, E.W.C. Turismo e região nordeste brasileira:...

de relações de poder, de características político-sociais específicas de seu povo e com uma particularidade de condicionantes naturais de seu meio ambiente, que permuta entre a zona da mata, úmida, e a semiaridez do sertão.

O olhar, historicamente direcionado para o Nordeste, não o deixa de analisar por este último viés – o regionalista – que, até os dias atuais, influencia ações públicas na medida em que a regionalização de políticas públicas, por exemplo, tomam caráter regionalista.

Por concordar, juntamente com Werlen (2000), que regionalismo e identidade têm estreita relação, percebe-se que a imagem do NE brasileiro é fortemente vinculada à sua identidade cultural, influenciando as ações de ordenamento do território na região, ao longo do tempo. Portanto, pertinente é concordar com Castro (1992) quando afirma que, para entender a região em sua plenitude, faz-se necessário compreender a construção de suas dimensões territoriais. E como caminho para elucidação de realidades que são peculiares ao NE, é necessário um resgate histórico de sua formação territorial, como caminho explicativo para o que é NE hoje.

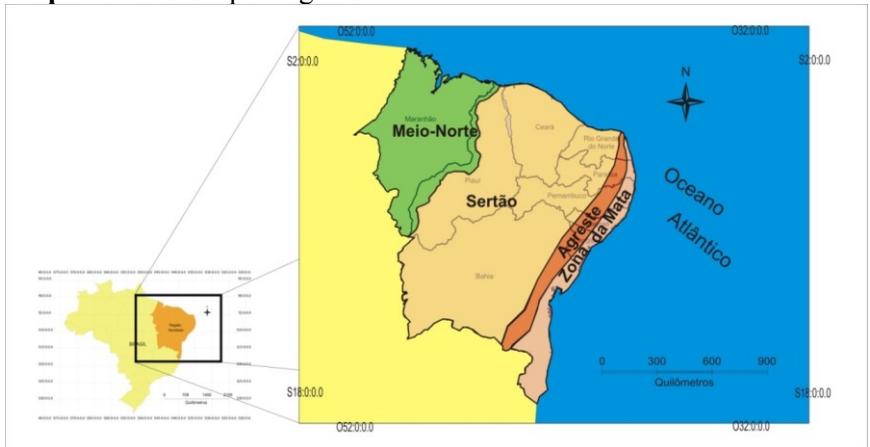
Formação territorial do Nordeste brasileiro

A formação territorial do Nordeste brasileiro pode ser analisada a partir de um movimento pendular de desenvolvimento de suas economias, que permitiu a retomada do litoral hoje, enquanto área de importância econômica, em relação ao sertão (Mapa 2) que, durante muitos anos, foi visto como a imagem representativa de NE.

O desenvolvimento urbano de suas capitais e o turismo litorâneo, tornaram-se elementos importantes para essa retomada, visto terem se configurado como propulsores de desenvolvimento econômico e de reordenamento territorial da região, e por terem possibilitado, também, a construção de uma nova imagem de Nordeste. Segundo Dantas (2009), havia um imaginário social

nordestino, ainda não superado plenamente, construído pelas antigas oligarquias agrárias, que caracterizavam a região como vítima de um quadro social perverso em virtude da seca e da semiaridez, características de sua proximidade com a linha do Equador. O imaginário dava ênfase ao quadro natural como propiciador dos problemas de ordem econômica e social regional, como a miséria, o subdesenvolvimento, a fome e o atraso da inserção do Nordeste na dinâmica do mercado econômico global.

Mapa 2: Nordeste por regiões



Fonte: Mapa base do IBGE, 2005. Adaptado pela autora, 2013.

Assim, por ser sabido que a construção de uma identidade caracterizadora é elemento fundamental para a competitividade dos espaços globalizados e vital, principalmente, para a sobrevivência econômica dos espaços turistificados, percebeu-se a necessidade de se reconstruir a imagem de Nordeste, a partir do planejamento estratégico de uma atividade ordenada para o litoral, o que tiraria o foco do sertão agrário e do Nordeste hierarquizado por antigas tradições oligárquicas.

Então, na década de 1970, foi pensado no âmbito brasileiro o turismo enquanto atividade potencializadora de desenvolvimento

econômico para uma região que, historicamente, lidava com as intempéries climáticas da semiaridez, modificando, pouco a pouco, sua imagem negativa, construída e explorada historicamente pelas próprias elites locais.

O litoral da colonização e do início do latifúndio

Na vanguarda dos estudos sobre a região Nordeste, Celso Furtado (2007) foi um dos autores que desenvolveu leitura político-econômica sobre o que ficou conhecido como a “questão nordestina”. O Nordeste, visto como uma região “problema” e caracterizado por um forte regionalismo, diz respeito ao início de seu decurso histórico, enquanto região mais importante do país, que caiu, por séculos, em profunda inércia econômica até o final do século XX. E, nesse ínterim, a grande questão da “questão nordestina” era compreender quais eram os reais motivos para o não desenvolvimento da referida região.

A demanda dos estudos sobre a “questão nordestina”, já bem destrinchados por Furtado (2007), passou a ser elucidada quando abordadas as origens da exploração litorânea na região. Durante o início do período colonial, o território litorâneo brasileiro (pontua-se o litoral nordestino, devido ter-se começado a colonização por esta região) foi explorado mecanicamente por dois principais ciclos econômicos: o primeiro deles, e também o mais curto, o da exploração do pau-brasil (*Caesalpinia echinata*); o segundo foi o ciclo da cana-de-açúcar que, a fim de abastecer o comércio de açúcar europeu, deu origem à concentração de terras na Zona da Mata. O modelo de divisão territorial nordestino era a monocultura, com o uso de trabalho escravista nos grandes latifúndios das capitânicas hereditárias. Como bem afirma Prado Júnior:

a organização das grandes propriedades açucareiras da colônia foi sempre [...] a da grande unidade produtora que reúne num mesmo conjunto de trabalho produtivo, um número mais ou menos avultado de indivíduos sob a direção imediata do proprietário ou seu feitor. É a

exploração em larga escala que, conjugando áreas extensas e numerosos trabalhadores [...] (PRADO JÚNIOR, 1976, p. 37).

A concentração de terras relatada por Prado Júnior (1976), que ainda é peculiar característica do Nordeste atual e herdada do modo de organização territorial baseado em capitânicas hereditárias do período colonial, teve início em sua distribuição para ampla produção de açúcar. Desenvolveu-se de modo patriarcal e aristocrático, “à sombra das grandes plantações de açúcar”, nas palavras de Gilberto Freyre (2000, p. 91), e pelo regime escravocrata, que fora característico do litoral canavieiro.

Dessa forma, os objetivos para com o território litorâneo brasileiro eram diretos: povoamento e produção de açúcar em grande escala. E, desta forma, a colônia alcançou tais objetivos com particular diligência. Devido suas favoráveis condições climáticas, o litoral brasileiro reafirmou seu papel de principal fornecedor de açúcar no mercado internacional, permitindo a afirmação de Araújo (2009) quando diz que o Nordeste dos séculos XVI e XVII foi profundamente exitoso, devido sua dinâmica monocultora, êxito esse que construiu um imaginário de poderio e de riqueza em relação às elites rurais latifundiárias nordestinas, durante relevante período histórico.

Não obstante, a produção açucareira entra em crise devido à produção das Antilhas e inicia-se, então, a fase de dormência econômica do litoral nordestino, na medida em que a produção não acompanha a concorrência internacional. Em contrapartida, dá-se o início de uma nova era econômica para a região, que fora reordenada territorialmente para o seu sertão, a partir da atividade pecuária entre os séculos XVII e XVIII.

Nordeste e a interiorização das economias: pecuária e a construção da imagem de Nordeste pelo sertão

A ocupação do sertão nordestino tem duas vertentes de análise, que não são necessariamente contraditórias, porém

importantes na compreensão do processo de interiorização do NE (CASTRO, 2012).

A primeira vertente afirma que a ocupação do sertão fora iniciada para dar subsídio à dinâmica econômica do litoral, possibilitando o fornecimento de animais para o corte e para o transporte no trabalho da economia açucareira do litoral nordestino e, segundo Furtado (2007), a atividade, aos poucos, foi abrangendo toda área hoje conhecida como agreste e sertão (Mapa 2).

Caracterizada por este autor (*op.cit.*) como uma “economia itinerante”, a pecuária foi importante porque, além de abrir fronteiras para o interior do Nordeste, foi responsável pela formação de várias cidades de pequeno e médio porte que, na época, serviam como pontos de abastecimento comercial e que até hoje são importantes para a dinâmica do interior regional, como Aracati-CE, Mossoró-RN, Campina Grande-PB, Caruarú-PE, Feira de Santana-BA, dentre outras. Destarte, o dinamismo econômico propiciado pela pecuária, aliado ao crescimento das cidades sertanejas, se tornou atrativo para antigos escravos e desocupados da economia da cana do litoral, que estava em crise.

Já a segunda vertente é defendida por autores como Menezes (1937), ao afirmar que a ocupação do sertão nordestino não é fruto apenas do descompasso da economia canavieira do litoral e ocupado, unicamente, como escopo à crise da cana-de-açúcar. A ocupação do sertão foi um mote na busca da concessão de sesmarias e na possibilidade do desenvolvimento da pecuária, que seguiu o caminho fértil dos leitos dos rios sertanejos, iniciando o processo de ocupação e estabelecimento de importantes cidades, a partir do reordenamento territorial do NE dado por essas novas dinâmicas econômicas a partir de então.

Esse ponto de vista explica a rápida ocupação do sertão, através de uma corrida na ocupação de terras e na formação dos primeiros currais, com suas estruturas sociais de trabalho baseadas não mais no escravismo, típico do litoral açucareiro, mas através de novas relações pautadas numa “cultura personalista que favoreceu uma valorização da relação mais pessoal entre patrão e empregado” (REIS, 2010, p.

21), o que também ajudou a construir, no futuro, a fragmentação territorial, a partir de relativa independência e autonomia desses currais para com o demais contexto territorial.

Ambas as vertentes confluem no primeiro ciclo migratório do Nordeste, que se direcionou a ocupação de terras sertanejas, desenvolvendo, por conseguinte, a agricultura de subsistência, como modo de suplementar a alimentação do povo local.

Porém, a importância da pecuária extensiva e da agricultura de subsistência para interiorização do país, povoamento e manutenção populacional sertanejos provocou, na análise de Furtado (*op.cit.*, p. 64), um processo de involução e “o Nordeste foi se transformando, progressivamente, em uma economia em que grande parte de sua população produzia apenas o necessário para subsistir”. Como afirma o referido autor,

a expansão da economia nordestina, durante esse longo período, consistiu, em última instância, num processo de involução econômica: o setor de alta produtividade ia perdendo importância relativa e a produtividade do setor pecuário decrescia à medida que este crescia. Na verdade, a expansão refletia apenas o crescimento do setor de subsistência, dentro do qual se ia acumulando uma fração crescente da população. Dessa forma, de sistema econômico de alta produtividade a meados do século XVII, o Nordeste se foi transformando progressivamente numa economia em que grande parte da população produzia apenas o necessário para subsistir.

Assim como aponta Furtado (*op. cit.*), embora a formação de pequenas aglomerações urbanas, na época ocorreu intensa dispersão populacional, devido o caráter extensivo da pecuária. Esse fator fez com que o Nordeste iniciasse a lógica agrário-latifundiária de organização territorial, que caracterizou a região e proporcionou, então, a formação do ideário de Nordeste do atraso e do agrário.

Ocorreu um sopro de esperança de desenvolvimento econômico com a produção algodoeira no final do século XIX, porém não logrou êxito no mercado internacional, como tivera sido

a produção da cana-de-açúcar. Dessa forma, o algodão não alterou a lógica agrária de ordenamento territorial da região e tal realidade ficou ainda mais expressiva quando comparada com a região sudeste que, no limiar dos séculos XIX e XX, foi a região que recebeu investimentos para a implantação de indústrias no modelo de substituição de importações.

Enquanto o sudeste desenvolvia seu parque industrial e cidades, bem como alterava a dinâmica de seu espaço – de agrário cafeeiro para industrial – as elites nordestinas utilizaram-se do discurso trágico de seca e da miséria que assolavam a região, como responsáveis por seu atraso econômico. Segundo Castro (2012, p. 5), houve uma transferência de sentido, “substituindo-se o léxico (*seca*) pela semântica (*significado*), criando-se um conjunto de expressões metafóricas que substituíram o enunciado da seca, fenômeno climático, pela enunciação da seca como tragédia.” Castro (2012) afirma ainda, que o problema era que esse discurso tornara-se bastante convincente, embora superada da leitura do espaço pelo viés do determinismo geográfico.

Dessa forma, a reprodução das elites agrárias no poder foi possível com a angariação de recursos federais para proveito próprio, ocasionando fortalecimento de um ciclo vicioso de assistencialismo patriarcal e aristocrático na região, que não alterou a realidade social de pobreza, de miséria e de atraso do Nordeste.

Também cabe citar Carvalho (1987) ao afirmar que as elites agrárias não eram as únicas responsáveis pelo atraso da região Nordeste, mas também o Estado-Nação, por propiciar a perpetuação dos coronéis no poder, tendo em vista que era o Estado quem oferecia a essa classe “recursos materiais e simbólicos para o exercício do paternalismo e clientelismo, que marcaram a política regional nordestina.” (*op. cit.*, p. 199).

Assim, o cenário de Nordeste até poucas décadas antes do século XXI, era de uma organização territorial baseada em relações de trabalho não-capitalistas, manipuladas pelas oligarquias agrárias da região, caracterizando o “tipo-ideal” de formas de vida tradicionais em sociedades regionais, bem referenciadas em

Werlen (2000). Segundo o autor, o que caracteriza as sociedades regionais é sua capacidade terem:

1. “Tradições mesclam passado, presente e futuro;
2. Parentesco que organiza e estabiliza as relações sociais no tempo;
3. Nascimento, idade e sexo que determinam posições sociais;
4. Situações *face-a-face* que dominam a comunicação;
5. Pequena quantidade de comunicação inter-regional e
6. A aldeia local constitui o contexto da vida familiar” (WERLEN, 2000, p. 14).

As características citadas por Werlen (*op.cit.*) referenciam os elementos constituintes do regionalismo nordestino, na medida em que, devido principalmente a sua pouca comunicabilidade inter-regional, a região se tornou celeiro de manifestações culturais abalizadas pelo *parti pris* de um passado colonial, formado por relações sociais e políticas baseadas pela proximidade e pelo compadrio, que não permitiram, inclusive, um profissionalismo imparcial das estruturas e instituições públicas de governo, além do apego a antigas tradições e a preceitos de ordem familiar e moral. Deste modo, parafraseando Andrade (1980, p. 254) em relação às condições de sobrevivência do povo nordestino, “não se vê inimigos no soldado, no padre, no estudante, no industrial, no comunista: o inimigo [do Nordeste] é o latifundiário” e sua discricionariedade, o que levou a um segundo processo de movimento migratório na região em que sua população foi levada a fugir das condições precárias, impostas por suas elites.

Assim, a população emigrou para outras regiões, principalmente para o sudeste industrial, para o norte do ciclo da borracha, e retomou o ciclo migratório para o litoral nordestino, visando o desenvolvimento das capitais litorâneas, que simbolizavam auroras de novas possibilidades. No entanto, o nordestino não perde os laços com sua região de origem, laços esses tanto familiares, quanto culturais e, pelo outro lado, a elite agrária se

ALVES, L.S.F. & DANTAS, E.W.C. Turismo e região nordeste brasileira:...

reformula sob os moldes da contemporaneidade e das novas oportunidades econômicas, porém conserva o tradicionalismo e a discricionariedade na busca de sua manutenção no poder.

A volta do litoral: Nordeste e o litoral do turismo contemporâneo

De acordo com Araújo (1997), a partir da década de 1960, a região Nordeste entra num novo momento histórico, que dá início a construção de uma nova imagem regional, modificando o imaginário de Nordeste como “região problema”.

Com incentivos providos do Estado-Nação, articulados a partir da recém-criada Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a região passou a receber recursos federais para construção e manutenção de empresas estatais, como a Vale do Rio Doce, e Petrobrás, e para o desenvolvimento das atividades industriais, que constituíram seu espaço na economia nordestina e iniciaram o crescimento econômico, conseqüentemente, um novo ordenamento territorial para a região (*op. cit.*, p. 8), já que, até então, as empresas estatais que se destacavam no NE eram, basicamente, o Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS) e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF).

A partir de então, o planejamento é tomado como importante ferramenta para o desenvolvimento do NE e, na década de 1970, foi elaborado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que se caracterizou como documento fundamental para o avanço da região. Segundo Araújo,

nos anos de 1970, (...) o Estado brasileiro, a partir da estratégia definida no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) realizou importante programa de investimentos públicos e com ele sustentou a dinâmica da economia nacional num contexto internacional de crise, o Nordeste também se incluiu nessa tendência (...) (ARAÚJO, 1997, p. 11).

Além da realização de ações importantes para o infraestrutural da região, o turismo foi atividade identificada no II PND como potencialidade a ser desenvolvida na região.

Destarte, a partir desse momento, estas e várias outras ações comandadas pelo poder público, passaram a modificar a imagem de NE, antes composta pela seca e pelo atraso, hoje, com o turismo, que ascendeu enquanto proposta econômica viável, devido às características naturais privilegiadas de seu litoral. As capitais litorâneas, bem como municípios do entorno, tiveram seus territórios modificados de acordo com o recebimento de recursos públicos para infraestrutura urbano-turística e, seguindo a mesma lógica, até mesmo o sertão, lócus da imagem negativa de Nordeste, passa a ser reconfigurado com uma nova imagem construída sob a trama de novas possibilidades, economicamente viáveis, por sua grande incidência solar, como segmentos do agronegócio (DANTAS, 2009; 2010b).

Porém, cabe lembrar a reflexão de Carvalho (1987) que, mesmo ares de modernidade avançando e se fixando no território nordestino, a sua peculiaridade nas relações sociais e culturais ainda lhe era inerente e, sob a égide dos descendentes do legado patriarcal, o coronelismo e suas formas tradicionais de relações de poder, continuaram permeando a região e conservaram conhecidos atributos políticos como o carisma, o autoritarismo, a corrupção e o assistencialismo. Nessa perspectiva, cita-se Holanda (1995) quando afirma que:

o desaparecimento do velho engenho, engolido pela usina moderna, a queda do prestígio do antigo sistema agrário e a ascensão de um novo tipo de senhores de empresas concebidas à maneira de estabelecimentos industriais urbanos indicam bem claramente em que rumo se faz essa evolução. [...] A urbanização contínua, progressiva, avassaladora, fenômeno social de que as instituições republicanas deviam representar a forma exterior complementar, destruiu esse esteio rural, que fazia a força do regime decaído sem lograr substituí-lo, até agora, por nada de novo (HOLANDA, 1995, p. 176).

Assim, o Nordeste se transforma em partes, na medida em que não modifica a essência de sua estrutura social, cultural e de poder. Tal essência é verificada nas formas e condutas políticas de como as políticas públicas de turismo, por exemplo, foram efetivadas em seus espaços metropolitanos.

Políticas públicas e regionali(smo)zação do turismo no Nordeste brasileiro

O pensamento de Polat (2009), quando afirma que as regiões servem de estrutura para o planejamento e ordenamento territorial com particular naturalidade, aplica-se à realidade de Nordeste brasileiro na medida em que a formação territorial regional, que coadunou uma base histórico-social comum aos seus estados membros, aliado às suas características comuns enquanto região natural, proporcionou tendência de políticas de desenvolvimento regional também comuns para os seus estados, num dado período histórico.

Assim, após longo período de dormência regional, causados pela cristalização de suas estruturas agrárias, o Nordeste retoma sua dinâmica econômica e, especificamente por seus caracteres geográficos litorâneos comuns, foi pensado o turismo enquanto possível vetor de desenvolvimento econômico regional. De acordo com Bonald (1978), a SUDENE caracteriza o NE como região homogenia para o desenvolvimento do turismo pelos seguintes fatores:

A homogeneidade do seu potencial turístico [é dado por] razões, não somente geográficas e históricas (...). Essa uniformidade de atrações turísticas reflete igualmente os ciclos econômicos e culturais mais ou menos comuns a todos esses estados nordestinos. Do ciclo do açúcar, ao ciclo do couro nas profundas penetrações dos rebanhos pelas margens dos grandes rios, no ciclo do algodão ou do extrativismo nos carnaubais e nas salinas até as comuns matrizes culturais portuguesas, africanas e índias implantando com as Sesmarias o embrião dos latifúndios e o regime patriarcalista que ainda hoje marcam

profundamente todas as expressões mais íntimas da cultura e da economia nordestina (BONALD, 1978, p. 71).

A partir de então, a atividade no NE começa a ser pensada pelo viés do planejamento e enquanto importante instrumento para o novo ordenamento territorial requerido à região. Segundo Becker (1996), ao fazer um resgate sobre o planejamento do turismo no país, afirma que, em 1958, no governo de Juscelino Kubitschek (JK), com projetos de integração nacional aliados ao mercado de automóveis e à construção de estradas, houve uma política para formação de uma classe média proprietária de carros particulares de passeio. Becker (*op. cit.*, p. 05) afirma que foi “a gestação da classe média do Fusca” que viabilizou uma ampliação da circulação mercantil, passando a desenvolver os mercados turísticos brasileiros.

Bonald (1978) aponta 1966 como um ano importante para o planejamento do turismo no Brasil, a partir da criação da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) – autarquia nacional com o objetivo de propagação e expansão comercial do turismo –, e com a formulação do Decreto-lei 55 de 18 de novembro que “define a política nacional do turismo e cria o Conselho Nacional de Turismo” (CRUZ, 2000, p. 48), que foram os primeiros passos para a formulação da Política Nacional do Turismo (PLANTUR), no ano de 1977. Assim, mesmo com a publicação do Decreto-lei, que tinha definições vagas e equivocadas sobre o turismo (*op.cit.*) e compreendidas sob diferentes formas nos estados brasileiros, as décadas de 1960 e 1970 representaram uma fase de transição para a incorporação da atividade turística nas gestões estaduais.

Contudo, outro documento importante para a empreitada de consolidação da atividade no território nacional, nesta análise tomado como o marco para o desenvolvimento do turismo no NE, foi o II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (II PND - BRASIL, 1974), primeiro plano de caráter nacional que afirmou o turismo como uma nova “indústria” a ser fomentada. A partir do referido plano nacional, o planejamento do turismo começa a ser fomentado por meio de programas e planos locais, específicos de

gestão e ordenamento territorial da atividade para os estados. Foram elaborados, por exemplo, o Planejamento Turístico da Orla Marítima da Bahia, o Programa de Promoção e Turismo no Ceará, e o I Plano Integrado de Desenvolvimento Turístico de Pernambuco e a idealização do mega-projeto Parque das Dunas – Via Costeira no Rio Grande do Norte, que passaram a ser construídos a partir de meados da década de 1970, de acordo com as especificidades político-ideológicas dos estados e com o auxílio financeiro da SUDENE, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e a Comissão de Turismo Integrado do Nordeste (CTI-NE) (BONALD, 1978).

Deste modo, cada estado do NE produziu ações específicas de desenvolvimento para o turismo em seus contextos territoriais, de acordo com suas vontades e influências políticas e culturais, o que faz lembrar o pensamento de Albrechts (2004) ao afirmar que a capacidade de ordenamento territorial varia devido às particularidades e singularidades específicas a cada território, como exemplo a vontade política, que se tornou principal fator interveniente para diferenciados investimentos e processos de territorialização do turismo nos estados nordestinos.

Embora participantes de um mesmo momento de estímulo nacional à inserção do turismo em seus territórios, principalmente a partir da década de 1970, com o II PND, os estados nordestinos introduziram, compreenderam, promoveram e administraram a atividade turística de modo diferenciado, de acordo com necessidades, características e interesses sociais, políticos e econômicos de diversas naturezas, formando assim, diferentes culturas de ordenamento territorial da atividade (ALVES, 2013), que ora se aproximaram, ora se distanciaram no que concerne a sua lógica de desenvolvimento no território.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND – 1975-1979) como marco para a expansão do turismo no NE

A partir da retomada do Nordeste e de seu litoral enquanto região economicamente dinâmica, possibilitada pelo processo de

redimensionamento de sua imagem de NE agrário e atraso, para o NE do turismo, das indústrias e das possibilidades, os estados assumem posicionamentos diferenciados em relação ao ordenamento da atividade. A introdução do turismo no território nordestino se deu por distintas culturas de territórios (*planning culture* em KNELING; OTHENGRAFEN, 2009), isto é, por distintas concepções de turismo e de interesses e influências políticas de cada estado, até o Programa de Desenvolvimento do Turismo I (PRODETUR I) que, por vir da escala nacional para a local, teve o papel consolidador do turismo enquanto atividade marcante na região Nordeste, na década de 1990, dando uma característica mais padronizada ao planejamento e ordenamento territorial da atividade.

Ou seja, até o PRODETUR I, os estados nordestinos com suas respectivas regiões metropolitanas (enquanto principais áreas de desenvolvimento do turismo à época, visto as capitais litorâneas serem lócus de desenvolvimento de infraestrutura urbana e turística), trilharam na atividade turística por modos distintos. Contudo, é necessário o entendimento de um marco que balizou o início da expansão do turismo no Brasil, e este marco foi o II PND (1975-1979).

Enquanto documento que deu continuidade à política desenvolvimentista do I PND, que focou investimentos nos setores de siderurgia, petroquímica, transportes, construção naval, energia elétrica e mineração, o II PND foi primeiro documento de caráter nacional, que sinaliza o turismo enquanto atividade potencializadora de desenvolvimento regional para o NE e demais regiões do país, porém a atividade ainda era vista de modo secundário, em detrimento a prioridade dada ao setor industrial.

O turismo era visto como algo muito novo e, como tudo novo torna-se passível de questionamentos, principalmente na concepção da maioria dos tradicionais gestores nordestinos, era mais seguro investir em algo que desse, comprovadamente, dinamismo e avanço econômico, que era o segundo setor, do que em uma nova vertente econômica, que ainda não assegurava viabilidade e geração de divisas.

Adicionava-se, ainda, o fato de que as pessoas que trabalhavam com o turismo, e que propagavam sua proposta eram descaracterizadas como “desocupados” por, a princípio, a atividade ser, equivocadamente, concebida como um setor que tinha a competência única de promover festas e lazeres populares (BONALD, 1978). Essa realidade muda apenas na década de 1970, com a crise do petróleo e a solução para dar continuidade ao processo de desenvolvimento do Nordeste, seria também através do turismo.

O II PND é produto originário do ideário nacional-desenvolvimentista. Originário da grande crise do final da década de 1920 e 1930, o nacional-desenvolvimentismo é paradigma vivenciado no Brasil em três grandes fases: “o nacionalismo do governo Vargas; os ‘50 anos em 5’ – o plano de metas do governo JK; e o ‘Brasil, grande potência’ nos governos militares” (FELIPE, 2010, p. 85). Tornou-se o imaginário social da época, baseado na construção de um sentimento coletivo que visava a consolidação do país enquanto grande potência econômica mundial. Segundo Felipe (2010), o imaginário era embalado pelos nacionalistas, messiânicos populistas, esquerdas reformistas, artistas e intelectuais que acreditavam que a industrialização, por meio da intervenção do Estado, seria o caminho para o desenvolvimento pleno do país.

Bastos (2006) afirma que a origem do nacional-desenvolvimentismo foi a crise econômica que abateu todo o mundo no início do século XX, que fez com que o governo nacional iniciasse nova política de gestão voltada para o desenvolvimento interno do país sem, necessariamente, depender tanto do capital externo. Bastos (2006) comenta a situação que o Brasil se encontrava no momento, afirmando que,

de fato, em países periféricos, como o Brasil, (i) em que parcela significativa da infraestrutura básica fora constituída sob propriedade estrangeira; (ii) que eram endividados junto ao sistema financeiro internacional em crise; (iii) que dependiam de reservas cambiais escassas para importação de insumos essenciais; e (iv) que experimentavam quedas acentuadas das receitas de exportação, o esforço de recuperação econômica

envolveu não apenas nacionalização de decisões, mas também algum nacionalismo econômico, ou seja, a defesa de interesses nacionais contra corporações e credores estrangeiros, localizados ou não dentro do território nacional (*op. cit.*, 2006, p. 248).

Com a crise mundial, o governo brasileiro se vê totalmente dependente dos investimentos estrangeiros em seu território, na medida em que sua infraestrutura básica sob propriedade estrangeira, seu endividamento sob um sistema financeiro internacional turbulento e, conseqüentemente, sob alta dependência do mercado internacional e de interesse de demais países, o nacionalismo das decisões políticas é iniciado como política e ideário nacional.

Imbuído no paradigma nacionalista, o governo militar representado por Ernesto Geisel, segue à risca o delineamento político do II PND. Segundo Lessa (1995, p. 24) “a ação internacional do governo Geisel pautou-se por um claro objetivo: perseguir os elementos necessários para a consecução do projeto de desenvolvimento, então esboçado nas linhas do II Plano Nacional de Desenvolvimento [II PND]”. Essa afirmativa significa que Geisel estabeleceu, enquanto meta, atenção aos interesses prioritários nacionais, claros no II PND que eram:

- I – O Brasil deverá ajustar a sua estrutura econômica à situação de **escassez de petróleo**;
- II – Espera-se **consolidar**, até o fim da década, **uma sociedade industrial moderna (...)**;
- III – **A política de Energia (...)**;
- IV – **A Política Científica e Tecnológica (...)**;
- V – **Na área de Integração Nacional, será realizado programa que contará com recursos no montante de Cr\$ 165 milhões.** O Nordeste, que receberá Cr\$ 100 bilhões procurará crescer a taxas superiores às do resto do país, para reduzir o hiato existente. Na área industrial, além da construção do Polo Petroquímico da Bahia, será implantado um Polo de fertilizantes e um complexo Metal-Mecânico e Eletro-Mecânico. Na agropecuária, com ênfase em sua transformação, serão

executados o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas e o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste.

VI – A **ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste receberá impulso** (...);

VII – A **estratégia de desenvolvimento social** (...);

VIII – Na **integração com a economia mundial** (...) (BRASIL, II PND, 1974, p. 8-11, grifo nosso).

Por ser o PND a diretriz política de toda a década de 1970, consequentemente, a diretriz política dos governos estaduais sob a égide militar, o objetivo do governo era claro: pautava-se no desenvolvimento industrial-urbano, na siderurgia, no petróleo e na energia elétrica (BASTOS, 2006; II PND, 1974)¹. Percebe-se, ainda, que a meta estabelecida para a região Nordeste, no item V, era condizente com as demais, na medida em que o pensado para a região pautava-se no desenvolvimento industrial e petroquímico. Consequentemente, o turismo para o NE e demais regiões do país, foi pensado como alternativa dentre as prioridades destacadas. O documento afirma que “o Brasil deverá conviver com eles [problemas econômicos e crises], procurando preservar a sua capacidade e desenvolvimento e explorando novos caminhos e alternativas” (BRASIL, II PND, 1974) e, dentre essas alternativas econômicas, estava o desenvolvimento da atividade turística².

As principais preocupações do II PND em relação ao setor eram voltadas ao disciplinamento do processo de urbanização, à preservação das belezas e paisagens naturais, à preservação do patrimônio histórico-cultural de cidades serranas e, principalmente, à

¹ Índices de I a IV extraídos do documento apontados na nota acima.

² Vale a ressalva que em todo o documento do II PND, o turismo aparece de modo pontual, não sistematizado e sem diretrizes para planos específicos que visassem sua execução.

preservação das litorâneas para o desenvolvimento e a subsistência do turismo de lazer³, todas de caráter localista/ municipalista.

Embora o II PND tenha sido o primeiro plano nacional a citar e afirmar a importância do turismo, particularmente estados como a Bahia e Pernambuco iniciaram e desenvolveram a atividade turística muito antes do enunciado no referido documento nacional, a partir de projetos locais, com suas respectivas concepções sobre turismo, agregando em suas propostas aquilo que mais condizia com sua gente e seu lugar (ALVES; DANTAS, 2013b; 2013c). Porém, justifica-se a tomada do documento como marco para o turismo no NE, devido ao fato de que quando o mesmo foi lançado, interferiu diretamente nas ações políticas locais promotoras do turismo, desenvolvendo-as de acordo com os interesses das elites políticas de cada estado.

Considerações finais

A compreensão da atividade turística na discussão regional de Nordeste é elemento importante como medida de mensurar o quanto a atividade foi detentora de um papel estratégico na construção do imaginário da região no país.

Embora os estados nordestinos tivessem enveredado por projetos e concepções locais próprias de turismo, a década de 1970 com o advento do II PND se torna marco para o estabelecimento da atividade enquanto um dos sujeitos modificadores de dinâmicas urbanas e metropolitanas no NE, a partir dos investimentos infraestruturais com fins a subsidiar o estabelecimento da atividade nessa região.

O litoral que no início da colonização fora principal área de dinâmica econômica, entra em fase de dormência em detrimento do desenvolvimento do sertão e do gado, retomando sua dinâmica dos investimentos estatais e com o turismo.

³ Cabe ressaltar que, dentre toda a variedade de segmentos turísticos que existe hoje, no II PND (1974) o turismo era entendido como atividade voltada, exclusivamente, para o lazer e o ócio.

ALVES, L.S.F. & DANTAS, E.W.C. Turismo e região nordeste brasileira:...

Ou seja, as cidades e o litoral se tornaram o subsídio de consolidação de um novo paradigma de ordenamento territorial na região, a partir da necessidade de industrialização e de urbanização de uma região agrária e arcaica. O turismo, então, adentra nesse ensejo, desenvolvendo e desenvolvendo-se conjuntamente com as cidades litorâneas nordestinas, compondo seus respectivos cenários geográficos.

Referências bibliográficas

ALBRECHTS, Louis. Strategic (spatial) planning reexamined. **Environment and Planning B: Planning and Design**. 2004. V. 31.

ANDRADE, Manuel Correia de. **A terra e o homem no Nordeste**. São Paulo: Livraria Ciências Humanas: 4º Ed.1980.

ALVES, Larissa da Silva Ferreira. **Culturas de ordenamento territorial do turismo das regiões metropolitanas de Fortaleza-CE, Natal-RN, Recife-PE e Salvador-BA**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, 2013a.

ALVES, Larissa da Silva Ferreira; DANTAS, Eustógio W. Correia. **GeoTextos**, vol. 9, n. 1, jul. 2013b. pp. 113-127.

ALVES, Larissa da Silva Ferreira; DANTAS, Eustógio W. Correia. **Boletim Goiano de Geografia (Online)**. Goiânia, v. 33, n. 3, set./dez. 2013c. pp. 81-94.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Dossiê Nordeste I – Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. In: **SciELO - Estudos Avançados**. São Paulo, v. 11, n. 29, abril/ 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 jan. 2013.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de; SANTOS, Valdeci Monteiro dos. Desigualdades regionais e Nordeste em formação econômica do Brasil. In: **IPEA**. pp. 177-200, 2009. Disponível

ALVES, L.S.F. & DANTAS, E.W.C. Turismo e região nordeste brasileira:...
em:<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/14_cap07_Tania_Valdeci.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2013.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A Construção do Nacional-Desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos setores de base. In: **Economia, Selecta**, Brasília-DF, v.7, n.4, dez-2006. pp.239-275. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/revista/vol7/vol7n4p239_275.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2012.

BECKER, Bertha. Políticas e Planejamento do Turismo no Brasil. In: YÁZIGI, Eduardo; CARLOS, Ana Fani A.; CRUZ, Rita de Cássia A. **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

BONALD, O. **Planejamento e Organização do Turismo**. Recife/PE: EMPETUR, 1978.

BRASIL. **Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979)**. Brasília/DF: Senado, 1974.

CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly. Coronelismo e Neocoronelismo: eternização do quadro de análise política do Nordeste? In: **Caderno de Estudos Sociais**. Recife, v.3 r7. 3 pp.193- 206, jul/dez. 1987. Disponível em: <<http://periodicos.fundaj.gov.br/index.php/CES/article/viewFile/231/198>>. Acesso em: 09 jan. 2012.

CASTRO, Iná Elias de. **O Mito da Necessidade**: discurso e prática do regionalismo nordestino. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.

CASTRO, Iná Elias de. **Natureza, imaginário e a reinvenção do nordeste**. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal8/geografiasocioeconomica/Geografiadelapoblacion/08.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2012.

ALVES, L.S.F. & DANTAS, E.W.C. Turismo e região nordeste brasileira:...

CRUZ, Rita de Cássia A. **Políticas de Turismo e Território**. São Paulo: Contexto, 2000.

DANTAS, Eustógio W.C. **Maritimidade nos Trópicos**: por uma geografia do litoral. Fortaleza: Edições UFC, 2009.

DANTAS, Eustógio W.C. Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste Brasileiro (1995 a 2005): PRODETUR-NE, o divisor de águas. In: DANTAS, Eustógio W.C.; FERREIRA, Ângela Lucia; CLEMENTINO, M^a do Livramento M. **Turismo e Imobiliário nas Metrópoles**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010b.

FELIPE, José Lacerda Alves. **Rio Grande do Norte**: uma leitura geográfica. Natal-RN: EDUFRN, 2010.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34^o edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2007 (1^o edição em 1959).

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**. 39^o Ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Editora Record, 2000.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26^o Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão regional**: evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm>. Acesso em: 18 jan. 2012.

KNIELING, Jörg; OTHENGRAFEN, Frank. Spatial Planning and Culture. Symbiosis for a Better Understanding of Cultural Differences in Planning Systems, Traditions and Practices. In: KNIELING, Jörg; OTHENGRAFEN, Frank. (Org.). **Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning**. Farnham e Burlington: Ashgate, 2009.

ALVES, L.S.F. & DANTAS, E.W.C. Turismo e região nordeste brasileira:...

LESSA, Antônio Carlos Moraes. A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do Nacional-Desenvolvimentismo (1974-1979). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. 38 (1): 24-39, 1995. Disponível em: <http://web.mac.com/aclessa/iWeb/CA99F523-0FBB-4790-A974-7DA60D9C7971/Periodicos_files/1_01.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2012.

MENEZES, Djacir. **O outro Nordeste**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1937.

POLAT, Erkan. A ‘New And Soft’ Urban Planning Paradigm: the strategic spatial planning. In: **Debreceni Műszaki közlemények**. V. 1-2. pp. 89-100. 2009. Disponível em: <http://www.eng.unideb.hu/userdir/dmk/docs/20091/09_1_09.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2011.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1976.

REIS, Fernanda Teixeira. **Política Mandonista do Estado da Bahia: o fenômeno político do carlismo e as sucessivas estratégias de adaptação da elite política baiana**. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas. Universidade de Brasília – UNB (Dissertação de mestrado). Brasília-DF: 2010. Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/9159/1/2010_FernandaTeixeiraReis.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2012.

ROCHEFORT, Michel. **Redes e Sistemas**: ensinando sobre o urbano e a região. São Paulo: Hucitec, 1998.

WERLEN, Benno. Regionalismo e sociedade política. In: **GEOgraphia**. Ano. II – Nº 4 – 2000. pp. 7-25. Disponível em: <<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/39/37>>. Acesso em 18 jan. 2012.

Recebido em março de 2014

Aceito em abril de 2016