

LUCIANO MUNIZ ABREU

UMA “VIAGEM” DE INCLUSÃO: Turismo, Desenvolvimento e Território.

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR / UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Luciana Corrêa do Lago – IPPUR / UFRJ.

(Doutora em Arquitetura e Urbanismo / USP)

Rio de Janeiro

2010

A162v Abreu, Luciano Muniz.
Uma “viagem” de inclusão : turismo, desenvolvimento e
território / Luciano Muniz Abreu. – 2010.
224 f. : il. color. ; 30 cm.

Orientador: Luciana Corrêa do Lago.
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de
Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e
Regional, 2010.
Bibliografia: f. 218-224.

1. Turismo e Estado – Natal (RN). 2. Turismo.
3. Política pública. 4. Programa de Desenvolvimento do
Turismo no Nordeste (Brasil). I. Lago, Luciana Corrêa do.
II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de
Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. III. Título.

CDD: 338.4791

LUCIANO MUNIZ ABREU

UMA “VIAGEM” DE INCLUSÃO: Turismo, Desenvolvimento e Território.

Tese submetida ao corpo docente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do Título de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

BANCA EXAMINADORA:

Profª. Drª. Luciana Corrêa do Lago - Orientadora

(Doutora em Arquitetura e Urbanismo / USP)

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR / UFRJ.

Prof. Dr. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

(Doutor em Arquitetura e Urbanismo / USP)

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR / UFRJ.

Prof. Dr. Jorge Luiz Alves Natal

(Doutor em Ciências Econômicas / UNICAMP)

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR / UFRJ.

Profª. Drª Maria do Livramento Miranda Clementino

(Doutora em Ciências Econômicas / UNICAMP)

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

Profª. Drª. Vera Regina Tângari

(Doutora em Arquitetura e Urbanismo / USP)

Programa de Pós-Graduação em Arquitetura da Universidade Federal do Rio de Janeiro – ProArq / UFRJ.

AGRADECIMENTOS

Agradeço às várias pessoas que ajudaram, direta ou indiretamente, na concretização deste trabalho:

À professora Luciana Corrêa do Lago, pela orientação precisa e estímulo nas horas mais difíceis;

aos professores Luiz Cesar Queiroz Ribeiro e Jorge Luiz Alves Natal, pelas observações valiosas durante o Exame de Qualificação, que muito contribuíram na conclusão deste trabalho, bem como pelo aceite em participar da banca examinadora da Tese;

às professoras Vera Tângari e Maria do Livramento M. Clementino, pela participação na banca examinadora da Tese;

aos professores do IPPUR, pelo conhecimento e influência na busca de melhorias constantes na experiência acadêmica;

aos colegas do IPPUR, pelas trocas de informações, experiências e pela amizade, bem como ao corpo funcional da instituição, pela presteza no atendimento pela ajuda na resolução de questões burocráticas;

aos funcionários e diretores das diversas instituições e secretarias de Estado e Município no Rio Grande do Norte, que contribuíram com a disponibilização de dados e troca de experiências necessárias à confecção deste trabalho;

à equipe do Banco do Nordeste, pela paciência e tempestividade na disponibilização de dados sobre o PRODETUR/NE;

aos amigos nordestinos, que, durante o período em que morei por lá, fizeram-me entender a essência e riqueza do Nordeste e de ser nordestino;

aos colegas de trabalho, que também acompanharam de perto a evolução desta experiência e dispensaram todo o apoio necessário a sua execução.

aos meus pais, que mesmo distantes, possibilitaram esta experiência, pelo apoio incondicional e pela força sempre constante;

aos meus irmãos, também pelo apoio e incentivo;

ao Julio, pela presença, apoio e paciência em suportar e entender minhas inconstâncias e angústias geradas pelas dificuldades ao longo do trabalho.

*A novidade veio dar à praia, na qualidade rara de sereia
Metade o busto de uma deusa Maia, metade um grande rabo de baleia
A novidade era o máximo, do paradoxo estendido na areia
Alguns a desejar seus beijos de deusa
Alguns a desejar seu rabo pra ceia
Ó mundo tão desigual, tudo é tão desigual
De um lado este carnaval, do outro a fome total
E a novidade que seria um sonho, o milagre risonho da sereia
Virava um pesadelo tão medonho, ali naquela praia, ali na areia
A novidade era guerra entre o feliz e o esfomeado
Estraçalhando uma sereia bonita, despedaçando o sonho pra cada lado*

A Novidade
Gilberto Gil

RESUMO

O turismo é um fenômeno de grande crescimento em todo o mundo. As estatísticas sobre o setor servem como principal argumento no discurso oficial para formatação de políticas e ações governamentais específicas, especialmente, no que se refere ao seu potencial de geração de emprego, renda e inclusão social. No Brasil, esse crescimento vem ocorrendo, de maneira mais intensa, nas últimas décadas, sendo incentivado pelo Estado, com investimentos diretos, especialmente em regiões periféricas, como o Nordeste. Os argumentos do discurso oficial consideram que o desenvolvimento do setor de turismo será revertido em ganhos sociais e contribuirá para diminuição das desigualdades regionais. Parecem desconsiderar, entretanto, que entre o crescimento do setor, a dinamização econômica baseada nesse crescimento e a transformação de tudo isto em benefícios sociais, há uma luta pela apropriação dos benefícios gerados. Assim, este trabalho procura compreender os contextos e cenários que levaram à formulação de tais políticas, bem como o modelo de desenvolvimento sob o qual elas foram formuladas, procurando desvendar os interesses combinados, os fatores conjunturais e estruturais presentes no desenho de tais políticas e que influenciam seus resultados. A base analítica são as transformações espaciais ensejadas com as ações para o desenvolvimento do turismo, bem como as implicações de ordem social, econômica e espacial advindas de tais transformações. Com suporte em tais análises, o trabalho argumenta que o esforço e os investimentos públicos envolvidos no desenvolvimento do turismo não são capazes de sustentar, como propagado no discurso, a melhoria da qualidade de vida das populações locais, ainda que produza alguns benefícios.

Palavras-Chave: Turismo. Desenvolvimento. Território. PRODETUR. Natal/RN

ABSTRACT

The tourism is a fact which has been increasing all over the world. Statistics about the subject have been used as mayor reason on official public address in order of preparing government specific actions for the touristic section, especially regarding jobs offer capacity, income and social inclusion. In Brazil, this tourism increasing has been occurring strongly on the last twenty years, and has been incentivated directly by the government in peripheral regions as the Northeast. The rationales of the official arguments specify that the touristic section will bring social profits and shall help to decrease the country regional differences. However, it seems to ignore that among the increasing of this section, the economics modernization since this increasing and the transformation of all these things to social profits, there is a fight regarding the appropriation of the profits offered. Being so, this research tries to understand the contexts and scenarios that brought up such public policies, as well as the development model under which such measures had been formulated, trying to find out the advantage measures that had gathered, the conjuntural and structural reason that have been present on the evolution of such initiatives that have influentiated their results. The analytic basis are special transformations caused after the initiatives for the tourism development, as so the social, economic and special implications because of these transformations. As the results of these analysis, the research specifies that the effort and the public investments involved on the touristic activity development have not been able to support, as the way have been told on the speeches, the life's quality increase of the local populations, even with some profit for them.

Key-words: Tourism. Development. Territories. PRODETUR. Natal/RN.

LISTA DE FIGURAS

FIG.	DESCRIÇÃO	PAG.
1	Taxa de Juros Reais no Brasil: 1974-1999. (gráfico)	43
2	Conta Turismo Brasil 1997/2007 – receita em US\$ milhões. (gráfico)	56
3	Participação na geração de valor agregado das Atividades Características do Turismo, por setores, Brasil 2005. (gráfico)	62
4	Participação dos setores da economia no consumo intermediário das Atividades Características do Turismo, Brasil 2005. (gráfico)	62
5	Municípios contemplados com recursos do PRODETUR/NE I. (mapa)	96
6	Polos de Turismo – PRODETUR/NE II (mapa)	98
7	Aplicações PRODETUR/NE I por Estado (gráfico)	110
8	Municípios contemplados com recursos do PRODETUR/NE I no Rio Grande do Norte (mapa)	125
9	Delimitação do núcleo inicial da cidade de Natal/RN (foto)	153
10	Natal – Limites Geográficos: bairros e regiões administrativas. (mapa)	168
11	Vista da Praia de Ponta Negra – Natal/RN (foto)	169
12	Calçadão da orla de Ponta Negra – Natal/RN (foto)	170
13	Praia de Ponta Negra – Natal/RN (foto)	171
14	Vista aérea de Ponta Negra – Natal/RN: verticalização e empreendimentos hoteleiros (foto)	174
15	Parque das Dunas – localização (mapa)	176
16	Projeto Parque das Dunas – situação segundo a Lei 6.379/93. (mapa)	177
17	Via Costeira / Parque das Dunas – Natal/RN (foto)	178
18	Empreendimento hoteleiro na Via Costeira (foto)	178
19	Via Costeira / Parque das Dunas – Natal/RN: complexos hoteleiros entre a via e o mar, limitação do acesso à praia (foto)	179
20	Via Costeira / Parque das Dunas – Natal/RN: complexos hoteleiros entre a via e o mar, limitação do acesso à praia (foto)	179
21	Praia do Meio – Natal/RN: localização (mapa)	180
22	Vista aérea da Praia do Meio – Natal/RN (foto)	181
23	Calçadão da Praia do Meio - Natal/RN (foto)	182
24	Redinha – Natal/RN: localização (mapa)	186
25	Área de mangue em processo de ocupação e foz do rio Potengi no	187

	bairro da Redinha – Natal/RN (ortofoto)	
26	Vista do bairro da Redinha, ao fundo a foz do rio Potengi – Natal/RN (foto)	187
27	Praia da Redinha após a reestruturação da orla (foto)	188
28	Áreas com investimentos públicos voltados para o turismo em Natal: conformação de territórios turísticos (mapa)	191
29	Projetos de Remodelação da orla urbana – PRODETUR/NE I e II no Rio Grande do Norte (em vermelho): a transformação do litoral norte-rio-grandense em território turístico (mapa)	191

LISTA DE QUADROS

QUADRO	DESCRIÇÃO	PAG.
1	Aplicação de recursos FUNGETUR e FINOR/FINAM – 1994 a 2001.	87
2	Quadro Cronológico da criação do PRODETUR/NE.	89
3	Objetivos Geral e Específicos do PRODETUR/NE I.	91
4	Componentes e subcomponentes dos investimentos do PRODETUR/NE.	91
5	Quadro Resumo – PRODETUR/NE I e II.	101
6	PRODETUR/NE II – componentes e subcomponentes.	103
7	Composição dos Polos.	104
8	Quadro Fontes e Usos – PRODETUR/NE I.	109
9	Aplicações PRODETUR/NE I, por Estado.	111
10	Aeroportos financiados pelo PRODETUR/NE I.	111
11	Investimentos no Componente Aeroporto, por Estado – PRODETUR/NE I.	112
12	Investimentos no Subcomponente Transporte, por Estado – PRODETUR/NE I.	113
13	Investimentos no Subcomponente Saneamento, por Estado – PRODETUR/NE I.	114
14	Investimentos no Subcomponente Recuperação e Proteção Ambiental, por Estado – PRODETUR/NE I.	116
15	Investimentos no Subcomponente Recuperação do Patrimônio Histórico, por Estado – PRODETUR/NE I.	117
16	Atração de Investimentos (1995-2002).	118
17	Passageiros desembarcados em vôos internacionais – Brasil (1995-2004).	119
18	Passageiros desembarcados em vôos nacionais – Brasil (1995-2004).	120
19	Receitas Tributárias dos municípios que receberam recursos do PRODETUR/NE I.	121
20	Resumo de ações PRODETUR/RN I, por componente e município.	124
21	PRODETUR/RN I – investimentos, por município, componente, descrição e valor.	125
22	Investimentos realizados pelo Estado (exceto PRODETUR I), por ação, município e valor – 1995-2000.	127

23	Linhas de Financiamento para fomento da atividade turística no Nordeste.	129
24	Investimentos relacionados ao turismo no Rio Grande do Norte, por fonte – 1995-2000.	130
25	Polo Costa das Dunas – municípios incluídos no PDITS.	131
26	Polo Costa das Dunas – interesse de investimentos da iniciativa privada em empreendimentos turísticos.	132
27	Matriz de Projetos – PRODETUR/NE II – Rio Grande do Norte.	133
28	Investimentos estrangeiros em hotelaria no litoral do Rio Grande do Norte.	135
29	Consumo anual de cimento – Brasil e participação regional.	144
30	<i>Ranking</i> “O empreiteiro” 2009 – 15 maiores da construção.	145
31	Fornecedores PRODETUR/NE I – componente aeroportos.	146
32	Fornecedores das obras do PRODETUR/RN I, exceto aeroportos.	147
33	Governadores do Rio Grande do Norte – 1892 – 1914.	155
34	Ponta Negra: Projetos PRODETUR I e II e percentual em relação a Natal.	172
35	Ponta Negra: população, domicílios e saneamento básico.	172
36	Via Costeira – Parque das Dunas: Projetos PRODETUR I e II e percentual em relação a Natal.	179
37	Praia do Meio: população, domicílios e saneamento básico.	183
38	Praia da Redinha: população, domicílios e saneamento básico.	189
39	Redinha: Projetos PRODETUR/NE I e II e percentual em relação a Natal.	190
40	Natal: domicílios e saneamento básico.	192
41	Natal: ligações residenciais à rede elétrica.	194
42	Natal: assentamentos precários (favelas).	195
43	Grande Natal: fluxo e receita turística: 1999-2007.	196
44	Natal: receita arrecadada – 1999-2008.	197
45	Produto Interno Bruto – Natal e Rio Grande do Norte – 1999-2007.	198
46	PEA Rio Grande do Norte (ocupada e desocupada).	201
47	PEA Município de Natal (ocupada e desocupada).	202
48	Trabalho Infantil – Natal/RN.	203
49	Renda – Natal/RN 2001 a 2007.	204

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. SOBRE DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA E A COMPREENSÃO DO DESENVOLVIMENTO	26
2. CICLOS DE EXPANSÃO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL - DO SEGUNDO PÓS-GUERRA À ASCENSÃO DO TURISMO	39
2.1 Ciclos expansivos da economia brasileira após a Segunda Guerra Mundial.	40
2.2 Turismo como atividade para o desenvolvimento regional e nacional.	49
3. POLÍTICAS DE TURISMO NO NORDESTE: COMPLEXO TURÍSTICO E TRANSFORMAÇÕES SOCIOESPACIAIS	59
3.1 Complexidade e Complexo Turístico.	59
3.2 Políticas de Turismo no Brasil.	76
3.3 Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste do Brasil - PRODETUR/NE.	88
3.3.1. PRODETUR/NE I.	90
3.3.2. PRODETUR/NE II.	97
4. A ESCALA REGIONAL: AÇÕES E EFEITOS DO PRODETUR NO NORDESTE E NO RIO GRANDE DO NORTE	109
4.1 Ações do PRODETUR/NE no Rio Grande do Norte.	122
4.2 Grandes obras e a dinamização do setor construção civil e do capital imobiliário no Brasil e no Nordeste.	139
5. A ESCALA INTRAURBANA: ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM NATAL/RN E AS AÇÕES DO PRODETUR/NE	151
5.1 Estruturação do espaço urbano em Natal – rugosidades.	152
5.2 O PRODETUR e outras ações para o desenvolvimento do turismo em Natal.	167
5.2.1 Ponta Negra.	168
5.2.2 Via Costeira.	176
5.2.3 Praia do Meio.	180
5.2.4 Redinha.	186
5.2.5 Natal: análise agregada dos dados após e durante as intervenções.	191
CONSIDERAÇÕES FINAIS	209
REFERÊNCIAS	218

***UMA "VIAGEM" DE INCLUSÃO: Turismo, Desenvolvimento e
Território***

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

O fenômeno turístico tem apresentado franco crescimento nas últimas décadas em todo o mundo. No Brasil, este crescimento verifica-se, mais intensamente, nas últimas duas décadas. Segundo a Organização Mundial do Turismo – OMT, 30% das exportações mundiais de serviços e 6% das exportações totais mundiais foram decorrentes do setor de turismo, no ano de 2009. Entre os anos de 1975 e 2000, em termos mundiais, a taxa de expansão anual do setor foi superior à expansão do PIB global, representando um crescimento anual de 4,6%, enquanto o PIB global expandiu-se a uma taxa de 3,5% (SERASA EXPERIAN, 2010).

Em termos nacionais, o crescimento da participação do turismo no PIB brasileiro é verificado desde a década de 1980, decorrente do incremento do turismo interno, possibilitado pela ampliação da rede hoteleira. Acrescente-se que, a partir de 1994, o segmento turístico passa a apresentar maiores indicadores de crescimento. Esse crescimento é atribuído a algumas melhorias na economia nacional após o Plano Real, com o incremento da renda da população, queda da inflação e facilidade de crédito aos consumidores. Some-se, também, a criação de polos turísticos em várias regiões do País, especialmente, no Nordeste.

Segundo o relatório Setorise-Brasil Análise Setorial, do Serasa Experian, com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2006, o setor de serviços no Brasil foi responsável por 56% do PIB nacional, tendo o turismo uma participação inferior a 10%.¹ Registre-se ainda que estudos do Ministério do Turismo apontam que para cada 1% de avanço do PIB, os resultados do turismo crescem 1,16% (SERASA EXPERIAN, 2010).

Tome-se também em conta o fato de que as atividades características do turismo possuem grande potencial de geração de emprego, desenvolvimento de infraestrutura e de capacitação profissional.

¹ A Espanha é o país cujo PIB recebe a maior contribuição do turismo, representando 10%.

Assim, as estatísticas sobre o setor têm dado cabo de compor os principais argumentos do discurso oficial para as ações governamentais no que se refere ao desenvolvimento do turismo no Brasil, especialmente no que diz respeito ao potencial de geração de emprego e renda, em escala local, e, portanto, nas oportunidades sociais que podem advir do incremento do setor.

As ações governamentais englobam o planejamento e a formatação de políticas específicas para o turismo, que culminam na criação de linhas especiais de crédito (para o setor público, privado e para os consumidores dos produtos turísticos), incentivos fiscais e provimento de infraestrutura, em montantes de recursos públicos bastante expressivos.

Há que se considerar, entretanto, que o desenvolvimento do turismo (entendido como complexo) no mundo capitalista se dá dentro da mesma lógica capitalista, e, portanto, traz consigo os efeitos perversos desta lógica, que incluem resultados menos nobres como pobreza e exclusão social.

A explicação oferecida pelo discurso oficial, muitas vezes corroborada por parte da literatura do turismo, de que o desenvolvimento do setor resultará (numa operação simples de causa e efeito) não apenas em ganhos sociais, mas também contribuirá para o desenvolvimento e diminuição de desigualdades regionais parece-nos tão fácil quanto pouco consistente.

De forma alguma, negamos o potencial da atividade turística em trazer benefícios sociais e, inclusive, contribuir para o desenvolvimento nacional, mas consideramos necessária uma análise mais profunda de como este processo acontece. Entre o crescimento do setor, a dinamização econômica e reversão disto em benefícios sociais há um *gap* que deve ser considerado. É fundamental contextualizar e analisar o modelo de desenvolvimento em que tais políticas são formuladas, quais os agentes envolvidos e que forças estão atuando.

Os investimentos são bem-vindos e necessários para o desenvolvimento do setor, mas não bastam para garantir os efeitos sociais pretendidos, especialmente ao tratar de atividades econômicas que, em grande medida, dependem do consumo do espaço e da

paisagem, e que, por isso mesmo, exigem transformações e reestruturações espaciais que acabam por alterar toda a dinâmica social e econômica dos locais onde tais investimentos são aplicados.

Assim, este trabalho é desenvolvido tendo como objeto a questão do turismo no Brasil, entendida como uma nova fronteira para o processo de acumulação, expansão e valorização do capital. Queremos entender os cenários e contextos que levaram os governos brasileiros, a partir, principalmente, da década de 1990, a empreender políticas específicas para o setor de turismo e como este setor interage com o sistema capitalista mundial.

Como já dito, e veremos ao longo do trabalho, no Brasil, o turismo tem ganhado cada vez mais força como setor capaz de contribuir para o crescimento de economias regionais, fato que justifica sempre mais investimentos públicos na provisão de infraestrutura para o desenvolvimento de suas atividades correlatas. As justificativas são calcadas ainda na pretensa capacidade do setor de contribuir para o desenvolvimento regional e nacional, a partir da dinamização econômica com geração de emprego, renda e melhoria da qualidade de vida da população que vive nos locais onde as políticas públicas de turismo têm sido implementadas.

Nossa hipótese é de que todo o esforço político e os investimentos públicos envolvidos no desenvolvimento do setor não têm dado cabo de sustentar a melhoria da qualidade de vida das populações locais, ainda que gerem alguns benefícios; e que a similaridade dos produtos oferecidos sugere uma saturação na oferta a longo prazo. Isto porque, como veremos, as lógicas capitalistas e territoriais de poder envolvidas nesta pequena esfera setorial do projeto nacional de desenvolvimento preserva as características de um modelo de desenvolvimento excludente e concentrador de renda.

As análises das escalas internacional, nacional, regional e local mostram como e por que os esforços empreendidos não resultam numa melhor equalização das desigualdades intrarregionais ou intraurbanas no Brasil. Sugerem ainda, a partir do caso estudado, inferir

que, independente da atividade econômica envolvida, o problema encontra-se no modelo de desenvolvimento e nos arranjos de poder das elites nacionais.

Assim, este trabalho, se desenvolve com base na análise das políticas públicas de turismo no Brasil implementadas, especialmente, a partir da década de 1990, que tem seu exemplo mais completo e de fato concretizado no Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE). É o primeiro programa de desenvolvimento turístico sistematizado e levado a cabo em escala regional e cujo modelo será replicado e integrado à política nacional de turismo.

Tendo o Estado como provedor de infraestrutura e crédito para o desenvolvimento do setor turístico, os resultados do Programa revelam que as apropriações das riquezas estão, mais uma vez, nas mãos dos empreendedores de grande escala. A própria escassez de recursos estatais já determina uma escolha de pontos que devem ser priorizados, notadamente aqueles que já possuem certa dinâmica econômica, e onde os recursos são aplicados como forma de potencializar os investimentos.

Com efeito, como veremos, temos o litoral nordestino como concentrador dos recursos aplicados pelo PRODETUR/NE em detrimento da hinterlândia. E aqui devemos ressaltar que os recursos estaduais invertidos são originários de toda arrecadação estadual, ou seja, não há redistribuição garantida por nenhum dispositivo legal (ou não) às demais áreas. No contexto intraurbano, o mesmo é observado: algumas áreas eleitas para recebimento de recursos originários do Estado, em detrimento de outras que não se beneficiam dos resultados gerados.

A opção pelo litoral é, em parte, justificada historicamente. A colonização territorial do Brasil, como todo país litorâneo de formação colonial, ocorreu no sentido litoral-interior, que mais tardiamente se refletiu na concentração populacional na zona costeira. Foram estas zonas que conheceram os primeiros núcleos de povoamento, dos quais eram realizadas a difusão e articulação com a hinterlândia (ABREU, 2005).

Dados do MUNINET – Rede Brasileira para o Desenvolvimento Municipal - revelam que, no ano 2000, cerca de 31 milhões de pessoas viviam à beira-mar, o que corresponde à

cerca de 1/5 da população brasileira. Esta zona costeira apresenta uma densidade média, cinco vezes maior do que a densidade nacional, atingindo 87 hab/km² (dado de 1991). Segundo Moraes, metade da população brasileira reside a não mais de duzentos quilômetros do mar, o equivale a aproximadamente a 70 milhões de pessoas (MORAES, 1999). Destaca-se ainda que cinco das nove regiões metropolitanas brasileiras se localizam na costa e respondem por cerca de 15% da população nacional.²

Hoje o litoral brasileiro apresenta vastas extensões de terras ocupadas de forma contínua, bem como grandes porções escassamente povoadas.

Ainda segundo dados do MUNINET, quase todos os estados litorâneos apresentam densidade demográfica litorânea superior à densidade estadual, exceção feita para os Estados da Bahia, Paraná e Rio Grande do Sul, o que confirma a atratividade socio-econômica de localização populacional na costa, já anunciado desde o período colonial.

Percebe-se também que a concentração da população nos municípios costeiros é bem demarcada. Doze dos dezessete estados litorâneos brasileiros possuem concentrados em seu litoral mais de 20% da população estadual.

No geral, podemos afirmar o poder de atração dos *habitats* costeiros, haja vista a concentração populacional verificada.

O crescimento populacional e a expansão urbana verificada nas últimas décadas associados aos baixos índices de saneamento (apenas 52,5% dos domicílios brasileiros estão conectados à rede de esgoto permanente)³ demonstram, ainda que parcialmente, o quanto às cidades brasileiras são agentes efetivos da transformação do ambiente natural e também responsáveis pela degradação de seus ecossistemas locais.

Este fato é potencializado na zona costeira. O atrelamento da estrutura da atividade industrial às áreas litorâneas com os setores químico e petroquímico, atividade portuária e petrolífera, e o já acentuado processo de urbanização destas áreas as tornam zonas de grande fragilidade no tocante a impactos ambientais e de transformações da paisagem. O

² Segundo IBGE o Brasil possui nove regiões metropolitanas: São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza, Curitiba e Belém.

³ Segundo dados do PNAD de 2008.

ciclo é contínuo. Indústrias trazem mais pessoas que trazem mais urbanização, que, por sua vez, culmina na transformação sem controle da paisagem. Este ciclo associado à "incapacidade" de resposta do Poder Público piora a qualidade dos serviços urbanos, representando ainda altos riscos ambientais.

A esses fatos soma-se a atividade turística e de veraneio, que trouxe aos locais caracterizados pela ocupação de comunidades tradicionais semi-isoladas um rápido processo de incorporação à economia de mercado. Essa incorporação se dá em velocidade crescente e representa grande ameaça à integridade dos ambientes costeiros, já que em muitos casos ocorre pela ocupação inadequada do solo, desfiguração paisagística e destruição de ecossistemas.

No caso nordestino, mais uma vez, a natureza, antes tida como problema, retorna à cena como solução para os problemas regionais através do turismo de sol e mar, tendo o litoral como região dinâmica habilitada a amenizar os problemas e potencializar o crescimento econômico regional.

Estas opções locacionais, por si, geram territórios restritos ao turismo, reforçando o caráter dual e segregador do urbano brasileiro. Nosso esforço busca entender o que faz do turismo um setor que zela por essa segregação e diferenciação espacial, bem como compreender que características fazem dele um setor tão atrativo para os investimentos privados (lógica capitalista) apoiados no suporte dado pelo Estado.

É a partir das conexões entre Turismo, Desenvolvimento e Território, presentes no título do trabalho, que desenvolvemos nossa pesquisa, apresentando o turismo como um fenômeno de franco crescimento no Brasil e evidenciado pelas políticas públicas específicas para o desenvolvimento do setor; Desenvolvimento, invocado pelos discursos estatais na promoção e implementação de tais políticas, apoiando-se neste setor de atividade como indutor de crescimento econômico, melhoria da qualidade de vida e amenizador de desigualdades sociais; e, Território como consequência das transformações espaciais decorrentes da execução das políticas de turismo levadas a cabo, notadamente no nosso estudo, geradoras de desigualdades intraurbanas e intrarregionais.

Em outras palavras, abordamos as políticas públicas de turismo (notadamente o PRODETUR/NE), tomadas no discurso governamental como capazes de promover o desenvolvimento regional, e, portanto, de contribuir para o desenvolvimento nacional. Para tanto, analisamos em que medida isso de fato acontece, e em que medida as transformações espaciais geradas (com todas as suas implicações de ordem política, econômica e social) e a formação de territórios permitem alcançar de forma plena os objetivos de tais políticas - o desenvolvimento.

Já salientamos que é preciso compreender os contextos e cenários que levaram à formulação de tais políticas, bem como o modelo de desenvolvimento no qual elas foram calcadas. É preciso compreender como os interesses foram combinados, que fatores estruturais ou conjunturais motivaram e influenciaram o desenho e os resultados de tais políticas. Quais as rugosidades históricas e concretas, de ordem econômica, social, política e espacial que estiveram presentes. Nossa análise parte justamente destes pontos, para apresentar os argumentos que sustentam nossa hipótese.

A escolha do turismo como objeto de estudo advém:

- do grande impulso e crescimento que a atividade apresentou nos últimos anos, especialmente, no Nordeste brasileiro;
- do empenho governamental no estabelecimento de políticas públicas para o setor, com incentivos e linhas de financiamento, tanto para o setor público quanto para o setor privado. Só na primeira fase do PRODETUR/NE (1994-2005) foram investidos US\$ 670 milhões de recursos públicos (financiamento e contrapartida), tendo ainda mais US\$ 400 milhões previstos para serem investidos na segunda-fase (a partir de 2006), além de outros investimentos complementares realizados por conta dos estados da Região;
- das grandes transformações espaciais decorrentes dos investimentos realizados naquela região (oito aeroportos, centenas de quilômetros de estradas, vários projetos de reestruturação de orla urbana etc.); e
- do caráter reestruturador que o setor desempenha nas cidades onde ele se desenvolve, especialmente, se considerarmos o modelo eminentemente urbano adotado;

O caso exemplar estudado, cidade de Natal no Estado do Rio Grande do Norte, foi escolhido em função:

- de a cidade ter recebido recursos tanto do PRODETUR/NE quanto do Governo estadual (além dos previstos como contrapartida de financiamento) e municipal na reestruturação urbana em função do turismo, o que demonstra um compromisso e uma convergência de ações em prol do setor de atividade;
- do grande crescimento do setor de turismo no Estado do Rio Grande do Norte, concentrado especialmente na cidade de Natal e sua região metropolitana, que possui sua base econômica assentada no setor de serviços;
- de a cidade ter sido uma das primeiras a iniciar os investimentos do PRODETUR/NE I (o Estado do Rio Grande do Norte foi o primeiro a iniciar suas obras) e, portanto, ter um tempo de maturação maior das inversões realizadas, que, por sua vez, permite-nos uma análise mais precisa dos dados. Além disso, os investimentos do PRODETUR/NE II em Natal e sua região metropolitana também se encontram em estágio bastante avançado, muitos dos quais já finalizados, como o caso do projeto de urbanização da orla da Redinha;
- de a cidade contar com mais de um projeto financiado pelo PRODETUR/NE, especialmente, no tocante à reestruturação de orlas urbanas em função do turismo; e
- da disponibilidade de material de pesquisa.

É importante salientar ainda algumas notas metodológicas a respeito da pesquisa:

- i) As análises apresentadas no trabalho foram realizadas com base em: pesquisa documental e análise de banco de dados, disponibilizados pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB); pesquisas em fontes primárias e secundárias; pesquisa de campo realizada no Município de Natal/RN, visando averiguar as obras e projetos analisados; e entrevistas informais realizadas com técnicos envolvidos no PRODETUR (Banco do Nordeste do Brasil e Unidade Executora Estadual do Rio Grande do Norte) e de várias secretarias de Estado e Município, de alguma forma, envolvidas com as ações realizadas nas áreas de estudo:

Secretaria Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte – SETUR; Secretaria de Turismo de Natal/RN – SECTUR; Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Natal/RN - SEMURB e Prefeitura Municipal de Natal;

- ii) houve uma dificuldade muito grande de obtenção de informações atualizadas e sistematizadas sobre o turismo, com poucos estudos científicos que abordassem o tema na forma como construímos nossa problemática, fato que nos levou a lançar mão de fontes diversas, como jornais, revistas e outras publicações;
- iii) embora com as devidas inserções no corpo no trabalho, ressalta-se que o crescimento dos números apresentados sobre o setor turístico no Nordeste e, mais especificamente, nos Estados e localidades citadas, tendo como marco referencial o início do PRODETUR/NE (anos de 1995), não devem ser interpretados como resultados únicos e exclusivos do Programa ou de outras ações realizadas pelas esferas governamentais nas localidades ou regiões. Isto porque a verificação destes impactos e sua correlação com as ações citadas dependem da criação de instrumentos específicos ainda não disponíveis.

Além disso, questões de conjuntura econômica nacional, regional e/ou local, em determinados períodos, podem contribuir para um aumento ou redução dos números, mascarando a real contribuição do Programa para o aumento do fluxo turístico em determinado Estado, por exemplo;

- iv) no mesmo sentido, não se deve considerar os números apresentados sobre a melhoria dos indicadores socioeconômicos como resultados únicos do Programa, em virtude também da impossibilidade de isolar outras variáveis que interferiram no desempenho do turismo no Nordeste à época dos investimentos do PRODETUR/NE, já que não foram desenvolvidos, por parte do Banco do Nordeste (responsável pelo gerenciamento do Programa), instrumentos capazes de medir estes resultados; e

- v) por fim, cabe ressaltar que, embora tenhamos vínculo funcional com o Banco do Nordeste (várias vezes citado ao longo do texto), o trabalho não representa uma visão institucional ao tratar das ações do PRODETUR/NE e/ou do Banco do Nordeste. De forma que, as citações, observações, análises e conclusões relacionadas a quaisquer referências ao Banco do Nordeste do Brasil contidas neste trabalho acadêmico, e suas eventuais implicações, são de inteira responsabilidade do autor e não representam, necessariamente, o pensamento ou concordância da Instituição nem de seus administradores.

Feitas essas considerações, apresentamos na sequência a forma como foi montado o trabalho, que está estruturado em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

No primeiro capítulo, partimos de uma análise mais geral, para explicar os mecanismos do processo de desenvolvimento capitalista que levaram a uma conjuntura favorável à exploração da atividade turística no Brasil, tendo como foco principal a acumulação, a valorização e a expansão do capital. Trataremos da escala internacional e suas conexões com a escala nacional. Isto ajudará a entender como o cenário internacional ensejou determinadas condições que, associadas às condições internas e, a elas conjugadas, levaram ao estabelecimento de políticas públicas voltadas para o setor de turismo. O fundo explicativo baseia-se no processo de acumulação internacional e nacional amparado em políticas de Estado que o facilitam (lógica territorial de poder e lógica capitalista). É a elaboração de um cenário convergente que situa o turismo, no Brasil, como uma nova fronteira para o processo de acumulação.

No segundo capítulo procuramos mostrar o contexto brasileiro de desenvolvimento nas últimas décadas, de forma sucinta, até o momento em que a atividade turística se torna instrumento do processo de desenvolvimento, culminando com políticas específicas para atividade.

No terceiro capítulo, procuramos explorar a questão da atividade turística, tentando determinar um amparo analítico para o que chamaremos, na pesquisa, de "complexo

turístico”, identificando os atores, cenários e correlações envolvidas. Tratamos ainda de situar as políticas públicas de turismo no Brasil até a formulação da Política Nacional de Turismo e a confecção do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE).

No capítulo quatro, analisamos o PRODETUR/NE em sua escala regional (região Nordeste e o Estado do Rio Grande do Norte), focando em suas ações, mais precisamente, projetos e obras realizadas com os recursos públicos advindos do Programa, bem como nas linhas de financiamento disponíveis para o setor. Trataremos ainda de analisar os efeitos gerados por tais ações, no que concerne às alterações espaciais e ao propósito de transformação do litoral daquela região em territórios turísticos. Veremos, ainda, como tais transformações, em função do turismo, abrem espaços para conexões mais sinérgicas entre os capitais da construção civil, incorporação imobiliária e do turismo.

No quinto capítulo, avançamos com a análise em escala urbana e intraurbana (Município de Natal/RN), mostrando como ocorreram a estruturação do espaço urbano em Natal e as ações do PRODETUR/NE e outras ações complementares efetuadas pelo Estado e pelo Município, em função do turismo naquela localidade, prendendo-nos às ações (obras e projetos) que resultaram na transformação espacial de boa parte do litoral urbano do Município em território turístico. Mostraremos que, muito embora as inversões realizadas em função do turismo tenham trazido dinamismo e crescimento econômico, não foram capazes de sustentar o desenvolvimento prometido em discurso, que engloba, em sentido amplo, os indicadores de qualidade de vida da população local (saneamento, trabalho e renda). A análise dos indicadores foi realizada de forma agregada (para todo o Município e suas regiões administrativas), bem como para os bairros que receberam investimentos diretos do PRODETUR/NE.

UMA “VIAGEM” DE INCLUSÃO: Turismo, Desenvolvimento e Território

1. SOBRE DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA E A COMPREENSÃO DO DESENVOLVIMENTO

1. SOBRE DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA E A COMPREENSÃO DO DESENVOLVIMENTO

Como mencionado na introdução deste trabalho procuraremos, na primeira aproximação, explicar os mecanismos capitalistas que levaram a uma conjuntura favorável à exploração da atividade turística no Brasil, tendo como foco principal a acumulação, a valorização e a expansão do capital, para explicar, posteriormente, no capítulo 2, suas interconexões com o cenário doméstico nela inserido. Isto ajudará a entender como o cenário internacional ensejou determinadas condições que, associadas às condições internas e, a elas conjugadas, levaram ao estabelecimento de políticas públicas voltadas para o setor de turismo.

O fundo explicativo baseia-se no processo de acumulação e valorização do capital internacional e nacional amparado em políticas de Estado que o facilitam - lógica territorial de poder e lógica capitalista. É a elaboração de um cenário convergente que situa a escolha do turismo, no Brasil, como uma nova fronteira para o processo de acumulação, expansão e valorização do capital.

Entender o desenvolvimento do sistema capitalista passa, necessariamente, pelo entendimento de sua dimensão geográfica. Harvey já apontava que o processo de acumulação do capital necessita ou de novas fronteiras, ou de seu deslocamento temporal, por meio de investimentos de longo prazo, ou ainda de uma combinação das duas formas anteriores. Em todas elas, a dimensão espacial está presente, ainda que algumas formas mais avançadas de acumulação não tenham ligações diretas com a espacialidade (como ocorre com parte do capital financeiro, por exemplo). "Sem as possibilidades à expansão geográfica, à reorganização espacial e ao desenvolvimento geográfico desigual, o capitalismo há muito teria cessado de funcionar como sistema econômico-político." (HARVEY, 2004).

Não bastam, entretanto, apenas suportes espaciais e territoriais para que o desenvolvimento do sistema se dê de forma contínua. É preciso criar determinadas

condições para que a lógica do sistema funcione; ou seja, condições que permitam o cálculo dos riscos envolvidos. O capitalismo, por essência, é um sistema que gira em função das relações entre riscos e retornos. Tais condições, como veremos, envolvem os processos de homogeneização das condições de reprodução do capital, de integração geográfica e financeira dos mercados, de polarização e de hegemonia.

Como a construção de tais condições acontece no espaço geográfico e compreende relações de poder, elas envolvem questões de ordem territorial. A garantia da manutenção da lógica do sistema, de suas condições básicas e do respeito a contratos é que permite a chegada do capital, tanto num contexto doméstico quanto externo. Portanto, o espaço deixa de ser mero suporte para a expansão, acumulação e valorização capitalista. Por meio das condições físicas e históricas que ele oferece, da atuação do Estado e/ou pela atuação da sociedade e dos interesses dos capitais hegemônicos envolvidos, ele assimila (ou não) as investidas do capital, criando situações singulares, administrando interesses e respondendo, à sua própria maneira, às formas como a interação entre a lógica capitalista e a lógica territorial será dada.

Assim nossa primeira aproximação inicia-se com a análise das forças envolvidas no processo de produção capitalista do espaço. Partimos da hipótese de que a produção do território (no caso, territórios turísticos) serve ao processo de acumulação e que o produto desta produção determina ou intensifica a geração de desigualdade social, não dando sustentabilidade ao processo de desenvolvimento, como discorrem alguns. Acreditando ainda que a intervenção, pública e privada, no espaço, para a produção do território caracteriza-se como esta fronteira para intensificação do processo de valorização e acumulação capitalista. Desta maneira, nossa hipótese considera que a atividade turística, no caso a ser estudado, requer a produção de territórios para seus fins.

Antes, porém, é necessário ressaltar que, mesmo tendo sempre em mente a questão do turismo, os argumentos e análises realizadas nesta parte do trabalho, são comuns a outros setores e atividades envolvidas no processo de desenvolvimento capitalista. Queremos dizer com isso que não se trata apenas de nuances específicas para o turismo

entendido como complexo (item 3.1). No caso específico a ser estudado, o turismo surge como uma escolha política. São processos vigentes que se referem, ao capitalismo de modo geral. Referem-se pois, como nos diz Harvey, a "práticas cotidianas da produção, da troca, do comércio, dos fluxos de capitais, das transferências monetárias, da migração do trabalho, da transferência de tecnologia, da especulação com moedas, dos fluxos de informação, dos impulsos culturais e assim por diante." (2004: p. 32-33).

Harvey, ao tratar do imperialismo, baseando-se em Arrighi, identifica duas lógicas envolvidas no processo de acumulação do mundo capitalista, que têm como base a produção e formas de controle ou influência territorial. Tratam-se da lógica territorial de poder e da lógica capitalista do poder, ou simplesmente, lógica do território e lógica capitalista.

Vamos, então, identificar estas duas lógicas de poder as quais mencionamos acima.

Ao tratarmos do mundo capitalista atual, fortemente integrado pelo processo de globalização e "mundialização" do capital, verificamos uma intensificação e integração econômica, onde, quase nunca, se passa imune aos reflexos políticos e econômicos que perpassam os territórios que os compõem. Os exemplos são dados em diversas searas, seja no crescimento da economia chinesa que enseja, como locomotiva, as economias de outros países a ela ligados, seja nas crises econômicas mundiais, originadas em determinados países e que se alastram na proporção da sua integração econômica, tal como ocorreu com a crise do México (1994), a crise asiática (1997-1998), a crise da Rússia (1998), ou, entre outras, a última crise imobiliária ocorrida nos Estados Unidos em 2008.

Foi, a partir da década de 1970, que ocorreu a intensificação do processo de mundialização e financeirização do capital. Segundo Araújo,

[...] os agentes econômicos, à escala mundial, passaram a ter grande dificuldade para acumular na esfera produtiva; daí a tendência a buscar valorizar seu capital e ampliar seu patrimônio na esfera financeira da economia. A acumulação passa a ser rentista. Nesse tempo, consolidaram-se, à escala global, duas hegemonias: do ponto de vista da dinâmica da economia, a hegemonia do rentismo; do ponto de vista ideológico, a hegemonia do neoliberalismo (ARAÚJO *in* BRANDÃO, 2007).

Se por um lado, a mundialização do capital intensifica as relações internacionais do tipo imperialista, onde, em defesa dos interesses do capital nacional, algumas nações, passam a exercer pressões sobre outras, para que sejam criadas condições que permitam a expansão de seus capitais alhures, estabelecendo, portanto, uma ação convergente da lógica capitalista e territorial (ainda que contingente), tanto nos emissores de capital quanto nos receptores; por outro, o processo de financeirização, conjugado à mundialização, facilita a circulação dos capitais a serem investidos, no plano mundial. Como o capital se realiza no lugar (na produção ou renda), a articulação entre local e internacional e todas as suas mediações são também intensificadas.

Tal integração econômica, traduzida no processo de globalização, tem suas raízes na lógica capitalista de poder. Como aponta Harvey,

O capitalista que dispõe de capital financeiro deseja aplicá-lo onde quer que possa haver lucro, e tipicamente busca acumular mais capital [...] o capitalista procura vantagens individuais e só é responsável perante seu círculo social imediato [...] o capitalista opera no espaço e no tempo contínuos [...] as empresas capitalistas vêm e vão, mudam de localização, se fundem entre si ou encerram as operações (2004. p. 32).

Em outra vertente, a da lógica territorial do poder, verifica-se sua vinculação a processos políticos e de Estado, associa-se ao geográfico. Segundo Harvey, nesta lógica, os políticos e homens de Estado

[...] buscam tipicamente resultados que mantenham ou aumentem o poder de seus próprios Estados diante de outros [...] procura vantagens coletivas, vendo-se restringido pela situação política e militar de seu Estado, sendo em algum sentido responsável perante uma comunidade de cidadãos ou, o que é mais frequente, perante um grupo de elite, uma classe, uma estrutura de parentesco ou algum outro grupo social. [...] o político opera num espaço territorializado e, ao menos nas democracias, no âmbito de uma temporalidade ditada por um ciclo eleitoral [...] os Estados são entidade de vida longa, não podem migrar e, exceto em circunstâncias excepcionais de conquista geográfica, estão confinados a fronteira territoriais fixas (HARVEY, 2004. p. 32).

Estas duas lógicas, embora guardem suas diferenças, integram-se, em maior ou menor grau e de forma complexa. Há tensão e interação constantes entre elas, ora prevalecendo uma em detrimento da outra, ainda que interconectadas.

A interdependência destas duas lógicas é latente e, por vezes, contraditória. De um lado a lógica capitalista preza pela acumulação interminável e sem obedecer a fronteiras

geográficas, com o capital buscando sua reprodução e valorização onde quer que haja oportunidade. Numa direção não tão oposta, temos a lógica territorial onde o Estado preza pela proteção de seus interesses limitados ou não às suas fronteiras geográficas. Percebe-se que a ação do Estado é determinante no avanço e sucesso do capitalista em sua busca pela acumulação. São as políticas aplicadas que facilitam ou não a ação dos capitalistas. “As estruturas institucionais contidas no Estado têm [...] um influente papel a desempenhar no estabelecimento do cenário da acumulação do capital.” (HARVEY, 2004. p.33).

E é neste aspecto que se desenham os caminhos. As oportunidades vislumbradas para a acumulação do capital, para exploração de vantagens, devem, para ter sucesso, ser mantidas através das ações que envolvam o poder territorial (normalmente do Estado), como entidade política capaz de orquestrar o processo.

Harvey afirma que “a formação do Estado em associação com o surgimento da constitucionalidade burguesa têm sido características cruciais da longa geografia histórica do capitalismo.” (2004. p.79). Offe, ao tratar da questão do relacionamento do Estado com as classes dominantes, afirma que, de fato, o Estado defende os interesses da elite que representa.⁴

O Estado capitalista precisa simultaneamente praticar e tornar invisível o seu caráter de classe. As operações de seleção e direcionamento de caráter coordenador e repressor que constituem o conteúdo de seu caráter classista, precisam ser desmentidas por uma terceira categoria de operações seletivas de caráter ocultador: **as operações divergentes** (*grifo nosso*), isto é, as que seguem direções opostas. Somente a preservação da aparência da neutralidade de classe permite o exercício da dominação de classe (OFFE, 1984. p. 163).

Os capitalistas, para ter sucesso, e fazer valer suas regras e maneiras de fazer negócios necessitam de um arcabouço institucional o qual somente o Estado é capaz de oferecer (HARVEY, 2004). E mais, “[...] o continente que é o Estado territorial vê-se com

⁴ OFFE, Claus. Dominação de Classe e Sistema Político. Sobre a seletividade das instituições políticas. *In: idem. Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

Embora Offe trate, no trabalho citado, da discussão sobre os problemas da construção de uma teoria marxista do Estado por parte de alguns autores, seus argumentos teóricos e exemplos empíricos são utilizados para argumentação de que o desvinculamento entre discurso estatal e os resultados de suas práticas políticas é corrente nas sociedades capitalistas. O autor não nega a afirmação segundo a qual o Estado é classista. Ele nega o método utilizado para provar que este Estado é classista, demonstrando não ser possível provar isto com os métodos empregados pelas correntes teóricas analisadas em sua obra.

frequência capturado por algum interesse ou coalizão de interesses regionais dominantes em seu interior [...]” (HARVEY, 2004. p. 91). Se por um lado o Estado cria as condições para a lógica capitalista do poder, por outro, recebe em troca apoio para seu poder territorial, desde que também não crie barreiras ao processo acumulativo.

[...] a condição preferida para a atividade capitalista é um Estado burguês em que instituições de mercado e regras contratuais [...] sejam legalmente garantidas e em que se criem estruturas de regulação para conter conflitos de classes e arbitrar entre as reivindicações de diferentes facções de capital [...] Políticas relativas à segurança da oferta de dinheiro e aos negócios e relações comerciais externos também têm de ser estruturadas para beneficiar a atividade de negócios (HARVEY, 2004. p. 80).

E nesta relação percebe-se muitas vezes o esforço na manutenção de desigualdades geográficas necessárias ao processo de acumulação. “Uma das tarefas essenciais do Estado é tentar preservar o padrão de assimetrias espaciais de troca que seja vantajoso para ele.” (HARVEY, 2004. p. 35). Nesta tarefa, o esforço empreendido dentro de um território delimitado (país), pode ser impellido a outros territórios por meio de práticas imperialistas. Isto é, no intuito de proteger a ação do capital nacional em sua empreitada pela acumulação e reprodução, que por sua vez aumenta o poder territorial de determinado Estado, uma série de ações e pressões de âmbito internacional entra em cena para permitir o avanço do processo acumulativo em territórios para além de suas fronteiras. É a isso que Harvey chama de política imperialista; ou seja, a manutenção e a exploração, do ponto de vista do capital, “de quaisquer vantagens em termos de dotação de recursos e de assimetrias que se possa adquirir **mediante o poder do Estado.**” (*Grifo nosso*) (HARVEY, 2004. p. 36).

É dentro desse cenário e dessa dinâmica de forças da lógica capitalista e da lógica territorial de poder que são forjadas as políticas de desenvolvimento. Seus resultados dependem não apenas das ações internas, como também das pressões externas exercidas para sobreviver tanto do poder territorial (Estado) como do poder capitalista em suas frentes de expansão e acumulação, e são tão vulneráveis quanto o grau de integração econômica envolvida. O posicionamento ante esse cenário também determina os caminhos, os modelos de desenvolvimento a serem seguidos e os resultados a serem obtidos.

Na análise das formas do processo de acumulação do capital e sua imbricada dialética com a lógica do poder territorial, faz-se necessário ressaltar a relevância das rugosidades e especificidades locais, histórico-institucionais, bem como o projeto hegemônico das elites envolvidas. Alguns aspectos, de forma geral, possibilitam confeccionar uma teoria para o processo de acumulação e modelo de desenvolvimento capitalista, mas não servem como explicação indistinta para todas as localidades. Como nos diz Brandão,

É preciso mergulhar no concreto e no histórico para captar e apreender as manifestações concretas dos fenômenos inerentes à dimensão espacial do processo de desenvolvimento capitalista em cada situação específica [...] As leis de movimentos e reprodução só podem ser apreendidas em sua realidade histórico-concreta (BRANDÃO, 2007. p. 67).

A interação de uma lei mais geral com as rugosidades locais é que de fato fornecerá explicações ou pressupostos para compreensão do processo de desenvolvimento.

O que queremos dizer, nos moldes de Brandão, é que, para investigação da dimensão espacial do desenvolvimento, é necessária uma categoria mediadora que perpassa todas as escalas (regional, nacional e internacional), e que seja adequada para que sejam estudadas as heterogeneidades, hierarquias e especializações dessa dimensão. Apenas assim, será possível compreender concretamente as conexões entre os processos mais gerais e as determinações mais específicas (BRANDÃO, 2007. p 69).

Como dito antes, a condição preferida para a atividade capitalista é um Estado que proteja sua ação ou garanta as regras institucionais para tal, entretanto, nem todos os Estados agem de maneira apropriada ou, quando o fazem, podem se utilizar de arranjos diferenciados, que levam a resultados diferentes entre si. Além disso, existem outras determinantes históricas, geográficas, culturais e políticas envolvidas no processo (HARVEY, 2004).

A categoria mediadora para análise do resultado do embate entre as lógicas territorial e capitalista de poder, ou seja, da dimensão espacial do desenvolvimento, como proposto por Brandão, é a divisão social do trabalho, já que permeia todos os seus processos em todas as escalas.

Ainda adotando a mesma linha de Brandão, a pesquisa da dimensão espacial do processo de desenvolvimento capitalista, "propõe-se que a análise crítica do movimento desigual da acumulação de capital no espaço requer a verificação articulada dos processos de homogeneização, de integração, de polarização e de hegemonia nos recortes territoriais".

A análise dessas forças, sob a categoria mediadora da divisão social do trabalho, dará o tom para mostrar como funciona a lógica de acumulação capitalista e como essa lógica associada às rugosidades locais leva ou determina os rumos dos acontecimentos.

O processo de desenvolvimento capitalista no espaço depende de alguns elementos sem os quais ele não seria possível. A expansão e integração econômica daquilo que, hoje, pode ser classificado, de maneira geral, como globalização e o próprio avanço ou desenvolvimento do sistema capitalista e de sua lógica só foi possível graças à convergência de situações criadas e impostas pelo próprio capitalismo.

O primeiro elemento ou força a que Brandão se refere é o **processo de homogeneização**. Refere-se, sobretudo, às formas sociais de produção, à homogeneização das condições de reprodução do capital. Associa-se com o capital em geral, com a lógica capitalista de poder, descrita por Harvey. Assim, a homogeneização traduz "a equalização, como tendência, requerida pelo capital de **relações de produção** mais apropriada a seu movimento unificado de valorização, ou seja, de condições mais 'igualitárias' para sua reprodução ampliada." (*Grifo nosso*) (BRANDÃO, 2007. p. 72). Trata-se, pois, da homogeneização da lógica do capital, de sua imposição. É preciso impor esta lógica nos espaços aos quais o capital pretende se expandir. Com o processo de homogeneização,

[...] a acumulação de capital não encontrará mais entraves "externos" à sua expansão, e seus limites passarão a ser dados unicamente pela própria relação do capital consigo mesmo (MAZZUCHELLI, 1983 *apud* BRANDÃO, 2007. p 74).

Trata-se da imposição das regras do jogo capitalista a todos os cantos aos quais ele se expande. Portanto, ressalte-se, essa força não tem relação com a diminuição de diferenças ou desigualdades. Muito pelo contrário, já que o processo de acumulação zela pela permanência das diferenças e heterogeneidades.

Outro elemento ou força descrito por Brandão é o **processo de integração**. Essa força está relacionada à ruptura do isolamento, da autonomia e à supressão da independência dos lugares. Se por um lado a homogeneização impõe as regras do jogo capitalista para sua expansão, a integração conecta os lugares dispersos através das novas regras impostas. "O processo de integração promove, assim, uma destruição criadora [...], porém com sentido claro, impondo uma coerência às formas e frações mais avançadas de capital." (BRANDÃO, 2007. p 78). A integração relaciona-se ao enlace de espaços e estruturas produtivas, ao processo concorrencial, à pluralidade dos capitais. Essa força procura "segmentar frações do espaço, proclamando-os como território particular de certa fração particular de capital". (BRANDÃO, 2007. p. 77). É a integração de espaços territoriais econômicos.

Neste sentido, consolidado o processo de integração, os lugares ou regiões passam a ter papéis especializados e complementares em elos específicos das cadeias produtivas. "Todas as regiões encontraram seu *locus* de vinculação na equação produtiva nacional, comprometendo, desse modo, sua autonomia econômica." (BRANDÃO, 2007. p 80).

A terceira força do processo espacial do desenvolvimento capitalista apontado por Brandão é o **processo de polarização**. Contígua à ideia de enquadramento do processo de integração, a polarização relaciona-se com a ideia de hierarquia, de dominação e de irreversibilidade. Isto é, estabelecidas as especialidades econômicas locais (nós) e sua integração ao sistema, o processo de polarização identifica a atuação e polarização das forças, a delimitação do centro e da periferia. Identifica de onde vem o poder de decisão.

O que deve ser retido da importância do estudo dessa força polarizadora é a existência de uma força de interação entre os nós (centros com autonomia de decisão) em torno dos quais gravitam espaços "satelitizados", com baixo poder autônomo e endógeno de decisão (BRANDÃO, 2007. p. 82).

A quarta e última força relacionada por Brandão ao processo espacial do desenvolvimento capitalista é o **processo de hegemonia**. Relaciona-se ao sistema de influência baseado no consentimento ativo, ao poder de determinado agente ditar ou negar o domínio de ação de outros agentes, com o objetivo de proteger seus interesses. Vincula-

se ao poder político, ao poder desigual de decisão. Não raras vezes, esse bloco hegemônico coopta o Estado em função de seus interesses. Neste processo, as diferentes frações do capital se confrontam e se acomodam para atender seus interesses num bloco de poder.

O bloco hegemônico não é unívoco, mas tende a ser uníssono, é composto por frações representativas de capitais.

[...] luta para ter a capacidade de ser portador, de traçar um projeto, de dar universalidade a seus interesses específicos, coesionando os "subprojetos" das diversas frações de classe. Essa coalizão precisa construir sentido, legitimar seu poder e estender seus elos por todas as instituições pelo tecido social (BRANDÃO, 2007. p. 85).

E nessa tarefa, para conseguir legitimidade, utiliza-se de métodos como prestígio, intimidação e coerção. Aproveita-se ainda da influência sobre o Estado e os meios de comunicação, bem como da falta de organização ou de canais capazes de dar voz aos não hegemônicos.

Habermas, ao analisar o modelo desenvolvido por B. Peters, para encontrar uma resposta relativa à implantação da circulação do poder regulado pelo Estado de direito diz que "os processos de comunicação e de decisão do sistema político constitucional são ordenados no eixo centro-periferia." (HABERMAS, 1997. p. 86). E é composto por: administração (incluindo governo), Judiciário e formação democrática de opinião e da vontade. Ou seja, o processo decisório, normalmente, é imposto pelo centro, o que não significa que o caminho oposto não possa ocorrer.

Este contra caminho, entretanto, encontra barreiras mais fortes na efetivação de suas problematizações, passando pelo que Offe chama de processo de seleção e não-decisão.

O processo de não-decisão é um instrumento através do qual reivindicações para a mudança na alocação de benefícios e privilégios no interior da comunidade podem ser sufocadas antes que tenham sido expressas; ou mantidas latentes; ou eliminadas antes que acedam à arena decisória relevante; ou, falhando tudo isso, mutiladas ou destruídas no estágio da implementação da decisão, no processo político (BACHRACH apud, OFFE, 1984).

Por outro lado, também estas decisões impositivas devem ser reguladas por fluxos comunicacionais que partem da periferia, como forma de garantir a legitimidade das imposições do centro. Parece haver o fato de que a problematização das questões no âmbito da esfera pública é influenciada pelos interesses do centro, onde tem voz o bloco hegemônico, que prioriza assim a pauta de discussão no âmbito da esfera pública, por vários meios, como, por exemplo, influências nos meios de comunicação de massa e outras barganhas políticas. Selecionada a pauta, as ações decorrentes dela terão sempre respaldo na esfera pública, ou pelo menos o selo de terem sido discutidas nesta esfera, mesmo que os interesses postos em discussão não sejam de todo contemplados.

Com poucos espaços legítimos de participação democrática, as classes subordinadas (*não hegemônicas*) encontram dificuldades de aglutinação, de organização e de tomada de posição, de concertação de seus interesses e de encontrar canais que dêem vazão a suas reivindicações e engendrem uma vontade coletiva sólida (BRANDÃO, 2007. p 86).

Assim, o processo de hegemonia traz como resultado o poder desigual de decisão, mediante a correlação de forças sociais e políticas.

Segundo Brandão, devemos entender essas quatro forças, como forças que moldam a dimensão espacial do processo de desenvolvimento capitalista.

O que queremos dizer, conforme o autor, é que existe uma lógica mais geral e abstrata do movimento capitalista, mas que essa lógica e movimento não se manifestam de maneira única nos espaços em que ele avança. Embora com objetivo comum (valorização, expansão e acumulação), os caminhos percorridos pelo capital para alcançar seus objetivos esbarram em realidades históricas, culturais, políticas e materiais dos espaços em que ele penetra, e são essas realidades que determinam, em última instância, os percursos a serem trilhados pelo capital para atingir seus objetivos finais de acumulação, expansão e valorização.

Nesse sentido, a compreensão do desenvolvimento brasileiro requer a análise das tais realidades, ou, como manifesta Milton Santos, das rugosidades, porque a forma de expansão do sistema capitalista no Brasil e de nosso padrão de desenvolvimento atrelado a

ele não se processou de forma linear, como não se processou (linearmente, ou em formato padrão) em nenhum lugar.

Embora as análises de Harvey e Brandão se dêem com objetivos diferenciados, cabe-nos ressaltar que se complementam. Enquanto Harvey busca analisar os mecanismos do imperialismo, tendo por base os Estados Unidos como objeto de análise, Brandão busca compreender as conexões escalares do desenvolvimento, criticando os extremismos das teorias até então vigentes, que ora colocam o poder local e a endogenia como elemento determinante no projeto de desenvolvimento e ora colocam as determinações externas como responsáveis desse projeto.

Na análise conjunta dos dois autores, percebemos que, para a compreensão do desenvolvimento, é preciso analisar as conexões entre as escalas (internacional, nacional, regional e local), num processo bidirecional de determinações. Determinações internacionais têm impacto nas mais variadas escalas, mas não são capazes, sozinhas, de se imporem sem as respostas das demais escalas às suas determinações. Estas respostas são, em grande medida, formuladas ainda em função de estruturas espaciais singulares e arranjos político-culturais específicos.

*UMA “VIAGEM” DE INCLUSÃO: Turismo, Desenvolvimento e
Território*

**2. CICLOS DE EXPANSÃO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL – DO
SEGUNDO PÓS-GUERRA À ASCENSÃO DO TURISMO**

2. CICLOS DE EXPANSÃO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL - DO SEGUNDO PÓS-GUERRA À ASCENSÃO DO TURISMO

A busca e o sonho pelo desenvolvimento e sua manutenção têm sido uma característica marcante e presente no Estado brasileiro e, com poucas chances de erro, de todos os Estados Nacionais. Esta busca é travada com técnicas distintas, modelos e focos ideológicos diferenciados em cada contexto, mas sempre influenciada e determinada pela tensão entre a lógica capitalista e a lógica territorial de poder, traduzidas nas formas de interação das forças de homogeneização, integração, polarização e hegemonia.

Num plano mais geral, a criação de condições para o processo de desenvolvimento capitalista se dá numa luta contínua de interesses, ora díspares, ora convergentes, que perpassam várias escalas numa via de mão dupla e de conciliação de interesses, adesão negociada e, em alguns casos, por força militar. Os resultados desta luta, ao fim ao cabo, se dão no território e refletem na vida das pessoas que nele vivem. É no lugar onde o capital se materializa. Assim, os resultados territoriais de tal luta não podem ser creditados a uma ação internacional pura e simples, ao funcionamento do mercado, tampouco à eficiência ou deficiência de uma ação ou reação local, já que, independentemente de onde tenha originado a ação, seus reflexos passam por escalas intermediárias de negociação e mediação.

Assim são construídos os cenários do desenvolvimento capitalista e do próprio desenvolvimento nacional. O projeto de desenvolvimento de cada nação, as opções políticas envolvidas neste projeto e o curso de seu caminho passam pela conjugação dos cenários doméstico e externo, seja renegando, negociando ou aderindo a ele. Os mecanismos, ferramentas e políticas para se alcançar tal desenvolvimento estão intimamente ligados aos interesses que lutam pelo controle do território ou do capital (na maioria dos casos o controle deste último implica o controle do primeiro).

2.1 CICLOS EXPANSIVOS DA ECONOMIA BRASILEIRA APÓS A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

O Brasil, desde a da segunda Grande Guerra, experimentou três grandes ciclos de expansão econômica, que foram articulados pelo Estado, por meio de blocos de investimentos públicos em infraestrutura, diretos ou por intermédio de grandes estatais e de grandes agências financeiras públicas, como o Banco do Brasil, o então BNDE, a Petrobrás, Eletrobrás, Telebrás etc. Os três ciclos podem ser identificados como: o período Juscelino Kubitschek (1955-1960), o "milagre econômico" sob Delfim Neto como ministro de Estado (1967-1973) e o governo Geisel do II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-1978) (COUTINHO, 2003. p.37-47).

Segundo Brandão, "a partir da segunda metade dos anos 50, o país viveria profundas transformações econômicas, culturais, sociais, políticas etc., todas submetidas ao caráter da modernização conservadora que conduziu tais mudanças estruturais." (BRANDÃO, 2009, p. 126).

Cada um dos grandes ciclos expansivos citados correspondeu a políticas regionais e urbanas que refletiam a conjuntura de forças políticas, a conjunção de interesses privados e a forma específica de articulação do projeto nacional de desenvolvimento. Estava também, preponderantemente, voltado para o desenvolvimento da matriz industrial do País. Todas estas políticas buscavam investimentos em infraestrutura para diversas regiões brasileiras, privilegiando umas em detrimento de outras, é verdade, e em maior ou menor grau foram financiadas com os escassos recursos do Estado brasileiro e boa parte delas através de endividamento externo.

O plano de Metas de Juscelino, por exemplo, procurou impulsionar o processo de industrialização situado em São Paulo, com investimentos em infraestrutura de integração nacional (energia e transportes), ao mesmo tempo em que apresentava uma nova política de incentivos aos investimentos no Nordeste, via criação da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste).

Segundo Brandão,

A correlação de forças postas naquele momento logrou driblar obstáculos para a consecução da gigantesca tarefa posta. A ideologia "desenvolvimentista", a colagem da economia brasileira ao movimento internacional de capitais, a cooptação populista, enfim o êxito na mudança do padrão de acumulação, auxiliaram a nublar as contradições inerentes à industrialização pesada em condições de subdesenvolvimento ampliando a base social de apoio, legitimação e sustentação do governo (2007. p. 127).

O ciclo do "milagre brasileiro" (1967-1973) também reforçou a concentração de indústrias em São Paulo, mas, ao mesmo tempo se observou certo transplante do capital produtivo às regiões periféricas (Polo Petroquímico de Camaçari-BA e implantação da Zona Franca de Manaus-AM, por exemplo), sem, entretanto, perseguir explicitamente uma política de desconcentração regional. "A partir do início da década de 1960, sob a lógica da industrialização pesada, 'estabeleceram-se os determinantes da acumulação de capital à escala nacional'" e uma integração produtiva (BRANDÃO, 2007. p. 127).

No ciclo Geisel, com o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), nota-se a busca por descentralizar investimentos com o objetivo de atenuar a exagerada concentração econômica em São Paulo. Neste sentido, deslocou-se para o sul o Polo Petroquímico de Triunfo-RS, criou-se o projeto FIAT para Minas Gerais (Betim-MG), implementaram-se os grandes projetos minerais do Norte (Carajás-PA, com a então Companhia Vale do Rio Doce), e os de alumínio com a Alcoa, construiu-se ainda o projeto hidrelétrico de Tucuruí-PA e apostou-se no reforço dos investimentos de grandes empresas no Nordeste, por meio dos incentivos fiscais da SUDENE e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

A ação estatal, sobretudo na periferia nacional, reforçou-se, fornecendo infraestrutura básica, promovendo investimentos diretos de suas estatais e, antes de tudo, implementando o bloco de investimentos do II PND, voltado para a expansão da indústria de insumos básicos e de bens de capital (BRANDÃO, 2007. p. 137).

O sistema urbano brasileiro, por sua vez, foi bastante afetado por estes ciclos de expansão. Ao longo dos anos de 1970 ocorreram grandes surtos de investimento urbano em infraestrutura e habitação, por meio do BNH (Banco Nacional de Habitação) e das

empresas estaduais de saneamento. As áreas metropolitanas estaduais se expandiram, a urbanização acelerou-se e os sistemas estaduais de cidades foram se integrando.

Se do pós-guerra (Segunda Guerra) até a década de 1970, observamos, de maneira geral, o crescimento da economia brasileira calcada na esfera produtiva (implantação e crescimento da indústria nacional e provimento de infraestrutura), na década de 1980, observa-se uma estagnação generalizada, após os dois choques do petróleo (1973 e 1979).

O aumento do preço do petróleo, no primeiro choque (1973), não impediu os investimentos do Governo brasileiro na ampliação da indústria nacional e no provimento de infraestrutura que continuaram a crescer. Após o primeiro choque, instalou-se uma desaceleração da economia mundial que, por sua vez, levou à diminuição das exportações brasileiras. A vontade política, entretanto, era de manutenção do crescimento, ainda que à custa do incremento do endividamento externo.

Com o segundo choque, em 1979, o aumento do barril de petróleo, levou ao crescimento das taxas de juros internacionais, elevando, por conseguinte, o valor das importações brasileiras e dos juros da dívida externa.

Assim, a economia brasileira, no início da década de 1980, sofria a pressão da dívida externa em expansão e do crescimento da inflação. Segundo Arida e Resende,

No final de 1980, a ameaça de inadimplência externa tornou-se real. [...] Ao final de 1980 [...] o Brasil já tinha recorrido ao endividamento de curto prazo, para cumprir suas obrigações em moeda estrangeira. [...] O tenso processo de negociação com o FMI, desde o final de 1982, não trouxe alívio em termos de capacidade de honrar compromissos externos (1985).

Essa pressão terá continuidade ao longo de toda a década, incluindo o pedido de moratória em 1987. Em termos econômicos, os anos de 1980 foram praticamente dedicados às tentativas de controle inflacionário e aos ajustes internos para honrar compromissos externos.

Nos anos de 1990, inicia-se a abertura econômica, no governo Collor de Melo (1990-1992), que também levou a cabo mais uma tentativa de controle inflacionário com Plano Collor e do conhecido *confisco da poupança*. É no governo de Fernando Henrique Cardoso, porém, que é aplicado o modelo de estabilização econômica atualmente em vigor (iniciado

no governo anterior de Itamar Franco) e que, por fim, consegue frear o processo inflacionário. O modelo prioriza tanto o pagamento da dívida pública quanto o controle inflacionário através da política monetária e fiscal. É, então, que a conjugação do rentismo, como hegemonia econômica, e do neoliberalismo, como hegemonia ideológica, ganha força e é levado em frente em território nacional.

Em termos macroeconômicos, é na década de 1990 que a política monetária nacional, num ajuste interno e em resposta ao contexto mundial, prioriza a política de juros altos, como forma de controle inflacionário e de manutenção da atratividade dos capitais externos (após a abertura econômica), inserindo o País na lógica do rentismo mundial.

Taxa de Juros Reais no Brasil: 1974-1999

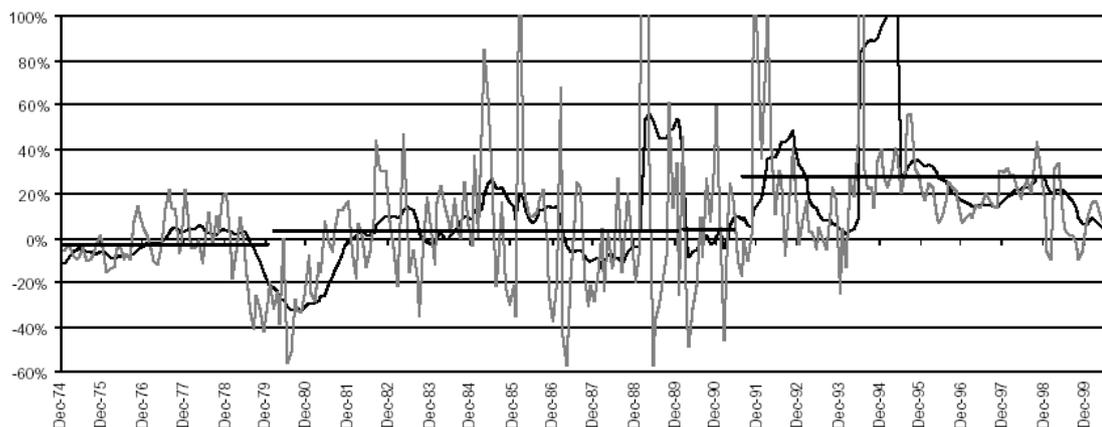


FIG. 1: Taxa de Juros Reais no Brasil: 1974-1999.

GARCIA, Márcio G. P.; DIDIER, Tatiana. **Taxa de Juros, Risco Cambial e Risco Brasil**. Rio de Janeiro: PUC-RIO, 2001. (http://www.econ.puc-rio.br/Mgarcia/Papers/Garcia_Didier_2001.htm)

Em cinza taxa real mensal expressa em % a.a.

Em preto, média dos juros reais mensais nos últimos 12 meses;

Em preto, na horizontal, média de juros reais no período, utilizando-se a taxa SELIC deflacionada pelo IGP-DI e considerando as taxas de juros que compõem o passivo do governo e instituições financeiras.

Assim, após as eleições presidenciais de 1989 e 1994, a política do Governo federal vem mostrando tendências para a liquidação das grandes estruturas públicas, partindo para um novo desenho político. Observa-se um desmantelamento da máquina pública e a crescente entrada de capitais externos (produtivos e especulativos) que se aproveitam tanto dos juros praticados quanto das estruturas produtivas de setores estratégicos (energia, telefonia etc.) leiloados pelo Estado brasileiro. Aos poucos (já no início dos anos 2000), com a estabilização da economia, o crescimento econômico volta a ser observado em várias

frentes. O setor de serviços avança, especialmente, após a privatização do Sistema Telebrás em 1998. A agenda industrialista como base de crescimento econômico continua em voga, mas outras frentes não industriais para o desenvolvimento do País são abertas, com apoio de políticas específicas, como o caso do turismo.

A avaliação do Governo era de que este processo criaria novas forças impulsionadoras do desenvolvimento e que estas novas forças (de mercado) seriam suficientes para dar cabo deste processo; ou seja, confiou-se que o capital privado seria capaz de estruturar e dar sustentação a um novo processo de desenvolvimento.

Essa mudança no desenho político refletia as modificações profundas no cenário geopolítico internacional. O Estado brasileiro, seguindo tendências internacionais, entrou num processo de desestatização e liberalização econômica, pretendendo concentrar-se no suprimento de serviços básicos para a população, deixando por conta do mercado a nova leva de investimentos.

Com o avançar dos anos de 1990, viu-se que esses novos mecanismos privados são movidos por uma lógica muito mais defensiva e oportunista, nas palavras de Coutinho, porque o capital privado tem dificuldade natural de incorrer em riscos de longa maturação, como aqueles embutidos nos projetos de infraestrutura necessários ao desenvolvimento nacional (COUTINHO, 2003).

Surge como alternativa o Projeto Eixos, que aparentemente suplanta essas dificuldades de incorrer em riscos de longo prazo do capital privado. O Projeto baseia-se num inventário hierarquizado de projetos de investimento em eixos logísticos para o Programa Avança Brasil do Ministério do Planejamento. A ideia de eixo ignora as fronteiras internas e privilegia o processo de integração física como instrumento de desenvolvimento e de integração interna, tendo como fato estruturador as grandes rotas de transporte. Tal Projeto apostava ainda na ideia de que com a execução do portfólio de projetos resultantes de seus estudos e com um suporte mínimo de investimentos em infraestrutura por parte do Estado, definidos no Plano Plurianual (PPA), seria possível depositar na iniciativa privada a liderança do processo de desenvolvimento.

Ressalte-se que esta lógica só seria confirmada se a economia tivesse condições de sustentabilidade de crescimento com um mínimo de confiabilidade, para que o setor privado se dispusesse a correr os riscos com base em cálculos menos voláteis e sem tantos riscos políticos; fato que à época não vinha se confirmando.

Após a estagnação econômica que caracterizou a década de 1980, com os indícios de melhorias na década seguinte e a recuperação da esperança no desenvolvimento (que havia praticamente desaparecido no contexto da superinflação dos anos de 1980), o acordo da dívida externa, que pôs fim a um problema que se arrastava há mais de uma década, afetando a imagem do País no exterior, e a possibilidade de atrair capitais externos, além de outras mudanças na conjuntura nacional, foi possível abrir caminhos para o lançamento das bases do Plano Real, para o controle da inflação e da estabilização econômica.

Num cenário mais otimista, embora discutível, com a estabilização econômica e o controle da inflação, foi possível lançar bases mais sólidas para a confecção e cumprimento dos planos plurianuais.

Ao contrário da experiência dos planos de governo que o precederam, como o Plano de Metas e o II PND, que envolveram exclusivamente a iniciativa e o controle por parte da União – o PPA (1996-1999) não se restringia ao governo Federal, prevendo parcerias entre a União, os estados e os municípios e também entre o setor público e o setor privado, parcerias estas posteriormente regulamentadas com as PPP (parcerias público-privadas).

Como podemos observar, desde o segundo pós-guerra, o modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado brasileiro priorizada os grandes investimentos (infraestrutura e industrialização); ora o Estado tomando para si toda a responsabilidade pelas inversões, como nos três ciclos de desenvolvimento apontados por Coutinho, ora transferindo para a iniciativa privada a responsabilidade para levar adiante o processo, ainda que o Estado se faça presente com investimentos em alguns setores menos interessantes, ou que oferecessem maiores riscos para o capital privado.

Em geral o Estado vem buscando a potencialização de seus investimentos em grandes projetos na esperança de que estes investimentos sejam capazes de dinamizar a economia e levar ao desenvolvimento e a melhores condições de vida a toda população. Verifica-se, entretanto, que tais investimentos favorecem não apenas, mas preponderantemente, os grandes capitais que ganham novas frentes de multiplicação, a qual não produz os efeitos suficientes de socialização dos ganhos. Isto é, o discurso propagado pelo Estado de que o ciclo de seus investimentos viabilizariam os investimentos da iniciativa privada, que, por sua vez, reverter-se-iam na melhoria da qualidade de vida da população, acaba por findar-se no segundo estágio, ou seja, na iniciativa privada.

O modelo, assim, busca por vias indiretas trazer benefícios à população, em especial, àquela que possui menos oportunidades ou goza de menos serviços básicos. Imbuídas do pensamento de economizar esforços, as políticas públicas têm concentrado seus recursos, ações e projetos infraestruturais (de longo prazo e com grande risco) que permitem aos agentes privados "capazes de multiplicar" os benefícios ou gerar renda à população para que esta tenha acesso aos serviços básicos, por meio da compra dos mesmos. Ou seja, a ação política, na maior parte dos casos, não se baseia em investimentos diretos a esta parcela da população mais vulnerável.

As ações, historicamente, são excludentes e contingenciais, não abrangendo todo o território geográfico, tampouco populacional. Ainda quando resultam positivamente, ficam restritas às áreas eleitas, isto é, àquelas que receberam investimentos.

O Plano de Metas, por exemplo, procurou impulsionar o processo de industrialização em São Paulo, ao mesmo tempo em que apresentava uma nova política de incentivos aos investimentos no Nordeste, via criação da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste). O ciclo do "milagre brasileiro" também reforçou a concentração de indústrias em São Paulo, ainda que tenha buscado oferecer algumas compensações às regiões periféricas sem perseguir explicitamente uma política de

desconcentração regional (com a implantação do Polo Petroquímico em Camaçari, na Bahia, ou a implantação da Zona Franca de Manaus, no Amazonas, por exemplo).

Cabe-nos ressaltar o papel das elites (frações de capital hegemônicas) e sua força (coalizão de poder) na condução, se não, de nosso processo de desenvolvimento, pelo menos, no "pacto de poder que engendrou/perenizou as estruturas altamente concentradoras de renda e riqueza e de impedimento do acesso à propriedade e à plena cidadania dos direitos sociais, políticos e civis." (BRANDÃO, 2007. p. 91).

Do período colonial até a década de 1950, quando se verifica a transição entre um cenário caracterizado pela falta de diversificação do capital, isolamento das economias regionais e pela falta de integração dos mercados, em nível interno, e, um outro cenário marcado pelo processo de industrialização restringida possibilitado pela diversificação do capital a partir da economia cafeeira paulista em diversas frações, bem como a formação de um mercado nacional mais integrado, é marcante e impressionante a forma como as elites conseguiram perpetuar sua posição junto ao poder e manuseá-lo na manutenção das desigualdades, com fim último de continuar a tirar dele benefícios próprios.

Os capitais hegemônicos **na periferia** não se dispuseram a empreender sua metamorfose em capital industrial (*como observado em São Paulo*). Ao contrário, criaram garantias e salvaguardas de alta lucratividade em órbitas não industriais. Essa equação econômica será sustentada politicamente por poderosas forças de controle, cristalizando uma potente inércia política ultraconservadora e de mandonismo local que irá lotear seus espaços de valorização nos diversos recortes territoriais; de controle de parcelas importantes do aparelho de Estado e de representação política nos três níveis de poder (BRANDÃO, 2007. p. 117-118).⁵

Isso foi possível no período da industrialização restringida, entre as décadas de 1930 e meados da década de 1950, quando a integração dos mercados se dava por meio da articulação mercantil (comércio de mercadorias) e os capitais hegemônicos periféricos ainda detinham forte poder sobre seus mercados.

Posteriormente, no período de industrialização pesada (a partir de 1956-1962), caracterizado pela integração do mercado nacional verificada com a "acumulação de

⁵ Segundo Brandão, após a consolidação do processo de formação e integração do mercado nacional, as economias periféricas foram integradas complementarmente à economia do polo dinâmico da acumulação de capital – a economia paulista (*ibidem*. p. 116).

capital" e transposição do capital produtivo, isto é, com a implantação deste capital nas regiões periféricas desde o centro, as frações regionais perdem voz junto ao Poder Central (Estado), que então se desenha para garantir o projeto de integração e "logrando minimamente 'nacionalizar' várias 'questões regionais'." (BRANDÃO, 2007. p. 125). Essa perda de voz, entretanto, não representou diminuição do poder local.

Enquanto o bloco hegemônico do centro-sul do País tinha o Estado provendo as bases materiais (especialmente infraestrutura) para o processo de consolidação da integração nacional, os interesses do capital mercantil periférico foram acomodados, especialmente no que se refere à intocabilidade da propriedade fundiária (rural e urbana). "A estrutura fundiária arcaica e a preservação clientelística dos espaços de reprodução do capital mercantil em suas diferentes faces (imobiliário, comercial, transportes urbanos e outros serviços etc.) fonte de poder das diversas forças oligárquicas locais e regionais." (BRANDÃO, 2007. p. 130), foram preservadas.

[...] a despeito de certa penetração do capital industrial em tais regiões (*periféricas*), ali persiste um "espaço" comandado pelo capital mercantil, que obstaculiza o progresso e mantém o atraso [...] Na maior parte da periferia nacional, o capital mercantil continuou a comandar a maior fração do processo de acumulação. [...] Algumas frações desdobraram-se no segmento urbano da economia: seja na expansão da tradicional rede comercial e em sua modernização (o supermercado, o *shopping center* etc), seja como o principal responsável pela produção e comercialização da maior parte dos imóveis residenciais construídos nas últimas décadas, seja, ainda, mascarado como capital industrial, pelo controle da propriedade dos principais ativos industriais ou agroindustriais [...] (CANO, 1981 *apud* BRANDÃO, 2007. p. 130-131).

Já no início da década de 1990 e durante seu desenrolar, com a implementação mais contundente de uma política neoliberal, "o Estado brasileiro será predado [...] por uma coalizão de poder (entre elites territoriais e cosmopolitas) que, sob o comando destas últimas [...] irá receber grande parte do patrimônio público, com as privatizações." (BRANDÃO, 2007. p. 158).

Pode-se observar, em todos os períodos subsequentes, a reprodução social das elites regionais e cosmopolitas.

Ambas as frações da elite desenvolveram capacidades pretensamente infinitas de reinventar permanentemente novos espaços de acumulação (especializados na fuga para frente, territorial e rentista) e de reinventar o

dinheiro, buscando renovadas "fronteiras" de valorização e impedindo a luta de classes aberta, o que cristaliza uma marcha interrompida, tanto do ponto de vista do desenvolvimento das forças produtivas modernas quanto do ponto de vista dos direitos sociais (BRANDÃO, 2007. p. 169)⁶

2.2. TURISMO COMO ATIVIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E NACIONAL

Embora bastante centrado no desenvolvimento de sua matriz industrial e na superação dos gargalos de infraestrutura e energia (especialmente no período do pós- II Guerra até finais dos anos de 1970), novas frentes e atividades econômicas vêm se abrindo como oportunidades de alavancagem do desenvolvimento para o Estado brasileiro. É o que se percebe, por exemplo, com a atividade econômica do turismo, a partir da década de 1990.

De setor econômico periférico, como era tratada no Brasil, essa atividade econômica desenvolvia-se quase que espontaneamente e sem grandes esforços de planejamento e políticas específicas. O pensamento era que bastavam as belezas naturais e uma diversidade cultural e ambiental, para que a atividade se desenvolvesse. Demorou um longo período até percebermos que o Brasil não era o único detentor de belezas naturais do Planeta e que, sem investimentos, planejamento e políticas específicas, dificilmente, a atividade econômica do turismo poderia se desenvolver.

Só recentemente, desde a década de 1980 e, de modo mais contundente, a partir da década de 1990, o Brasil tem voltado atenção para a atividade. Essa percepção não ocorre por acaso, nem tão somente por iniciativa dos governos brasileiros que passam a apostar no Turismo, entendido como atividade econômica, capaz de contribuir para o desenvolvimento do País.

Uma série de mudanças econômicas e culturais em curso no cenário mundial e nacional, associada à necessidade da iniciativa privada de continuação de reprodução,

⁶ Nesta passagem, Brandão não cita explicitamente, mas faz referência a TAVARES, Maria da Conceição. *Império, território e dinheiro*, in José Luis Fiori (org). **Estado e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

expansão e valorização do capital, abre espaço para a exploração da atividade, de forma sistemática, no território geográfico brasileiro ou em boa parte dele.

Mudanças culturais e comportamentais ocorridas no Brasil desde a primeira metade do século passado, como a valorização dos banhos de mar e das atividades esportivas para o lazer, por exemplo, incentivaram o desenvolvimento da atividade. Os avanços da industrialização, urbanização, melhorias nas leis trabalhistas (com institucionalização dos descansos semanais e férias) e modernização dos meios de transportes são apontados, por Silva como elementos determinantes para a consolidação da atividade turística (2004).

Cruz observa que, em termos mundiais, "o turismo surge como atividade econômica organizada em meados do século XIX e já nos últimos anos do século seguinte, o volume do capital envolvido na atividade superou o da indústria bélica." (2001).

Some-se a isto o ingresso do novo modelo de produção econômica que possibilita a um lugar assumir aspecto de centralidade sem nunca ter experimentado crescimento ou desenvolvimento via indústria (PORTUGUEZ, 2001). Este fato era impensável nos modelos de produção fordista e pós-fordista que formavam o discurso da Modernidade e nos quais os países se esforçavam para incrementar suas bases industriais, vistas como a principal forma de se alcançar crescimento econômico.

Queremos dizer que a ascensão do sistema de produção flexível e expansão do processo de globalização têm contribuído consideravelmente na circulação de capitais e pessoas e na ampliação das oportunidades de reprodução do capital.

Este "período inovador" marca a ascensão do sistema de produção flexível caracterizado por uma acentuação da desconcentração e fragmentação de fases e funções da produção, otimização dos equipamentos, métodos e procedimento com drástica diminuição das plantas industriais compondo-se uma rede de empresas com utilização do método "*just-in-time*" [...] e intensa mobilidade territorial (*grifo nosso*) (KLEIMAN, 2006. p. 8).

Harvey já ensinava que o capital excedente extrapola seu local de origem diluindo-se no espaço e buscando áreas para sua valorização e acumulação. Isso se dá de formas diversas, mas sempre buscando vantagens localizacionais (mão de obra barata, incentivos,

disponibilidade de recursos, sociais e de trabalho etc.), seja por meio da expansão geográfica, seja por meio da reorganização espacial.

Diz ainda que o capital excedente busca certa ordenação espaciotemporal, no qual ele faz uma transposição do capital sobreacumulado em investimentos de longo prazo. Ou ainda, realiza uma combinação entre as duas formas, isto é, deslocando-se no espaço e no tempo de maturação. E isto é uma das raízes do processo de "mundialização" do capital (HARVEY, 2005).

Nesta fase da economia mundial, diminuídas as vantagens locais em decorrência do grande desenvolvimento tecnológico dos transportes e comunicação, as grandes cidades e mesmo as cidades médias passam a concorrer entre si, procurando gerar maior atratividade, quer para os investidores quer para os consumidores de cidades.

Segundo Harvey, o poder local começa a abandonar sua posição de gerenciador de cidades, comum nos anos 1960, e assume posturas de empreendedor, buscando a promoção do desenvolvimento econômico. É o que o autor chama de empresariamento urbano (HARVEY, 1989).

No que tange ao novo empreendedorismo urbano referenciado em Harvey, a oferta de infraestrutura, as relações trabalhistas, os controles ambientais e, mesmo, a política tributária é determinante na escolha para a aplicação desse capital excedente.

A assunção do risco pelo setor público e, em particular, a pressão para o envolvimento do setor público na oferta de infraestrutura, significou que, para o capital multinacional, o custo da mudança localizacional diminuiu, proporcionando maior mobilidade geográfica a esse mesmo capital (HARVEY, 2005. p. 181).

Tais mudanças têm contribuído para transformar as cidades em atores atuantes na disputa de mercado para vender a si mesmas, buscando, a todo custo, formas de redescobrir e/ou reinventar atributos de suas identidades e tradições para atrair "compradores" (IWATA, 2001).

É neste contexto que surgem vários projetos de renovação urbana em várias cidades do mundo capitalista. São intervenções urbanas pontuais que pretendem "contaminar" áreas

vizinhas com seus benefícios, que buscam diferenciais com relação a outras áreas como forma de atrair investidores.

O novo empresariamento urbano se caracteriza, então, principalmente pela parceria público-privada tendo como objetivo político e econômico imediato muito mais o investimento e o desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos do que a melhoria das condições em um âmbito específico (HARVEY, 1996. p. 50).

A associação deste contexto, de concorrência intercidades, facilidade de circulação de capitais e pessoas e a existência de atrativos naturais, culturais e/ou ambientais que sejam capazes de atrair capitais, pessoas dispostas a gastar e empresas, cria um ambiente propício e ideal para a exploração da atividade turística. Os exemplos estão postos. Citando apenas dois exemplos espanhóis, temos Barcelona que se transformou quase que completamente para sediar os Jogos Olímpicos e continua, hoje, a receber levas de investimentos e turistas dispostos a conhecer e despender generosas quantias em euros no comércio local; Bilbao, após a reforma de sua área portuária e a construção do Museu Guggenheim, também se transformou consideravelmente tornando-se uma cidade cuja economia está na órbita do turismo.

Em termos nacionais, após o grande hiato da expansão do capital produtivo durante a década de 1980, causado pelas dificuldades financeiras e a crise do Estado desencadeada pela alta dos juros após a crise do petróleo de 1979 (a pauta era o controle inflacionário e a dívida interna e externa), observa-se a tentativa, por parte do Estado, mediante a implementação de uma política neoliberal de tomar as rédeas novamente da economia, com o "alívio de sua sobrecarga".

Tivemos (o Brasil) caudalosa transferência de recursos ao exterior durante os anos de 1983-1989; inúmeras imposições ao crescimento por parte do FMI; pressões hiperinflacionárias; desenvolvimento da moeda indexada; profunda crise fiscal-financeira do Estado; "atrofia da base produtiva doméstica"; vulnerabilidades e condicionantes estruturais aos raios de manobra de autonomia na condução da política econômica nacional. Ou seja, uma conjugação de fatores que determinou o esgotamento do padrão de crescimento e o desmonte dos mecanismos articuladores do processo de desenvolvimento (BRANDÃO, 2007. p. 151).

A abertura econômica verificada a partir da década de 1990 e o processo de desestatização possibilitaram a inserção, cada vez mais contundente, da economia do País

no circuito econômico mundial. "Segundo censos do capital estrangeiro realizados entre 1995 e 2000 o total de ativos em poder de não-residentes saltou de US\$ 163 bilhões para US\$ 328 bilhões. O capital integralizado por não-residentes em serviços passou de 31% para 64%." (BRANDÃO, 2007, p. 158-159).

Parece-nos que, não coincidentemente, algumas frações do capital não industrial abrem também novos espaços para sua sobrevivência, especialmente aqueles controlados pelas frações de capital regionais hegemônicas (especificamente, do capital mercantil), que nunca foram, de fato, totalmente incluídas na agenda do desenvolvimento através da indústria; pelo menos, não de forma autônoma.

Brandão já chamava atenção para o fato:

Um grande problema para se pensar os cenários para o país é que um certo viés de análise talvez tenha levado a uma **obsessão pela órbita industrial** (*grifo nosso*), dificultando que se desvelasse a verdadeira natureza da valorização dos capitais "domésticos" não industriais, que sobrevivem economicamente e politicamente ancorados em uma composição singular de órbitas e circuitos reprodutivos, que se entrecruzam, porém passam sempre pela propriedade fundiária monopolista (rural e urbana) como alicerce do poder político, pelos **circuitos imobiliários** (*grifo nosso*) capciosos, pela manutenção patrimonialista, pela especulação legitimada e bancada pela ação estatal etc (2007. p. 180).

É o que parece ter ocorrido na região Nordeste. Ante um Estado em crise e perante um estoque da natureza que já garantia certa exploração financeira das atividades de lazer, era necessário, somente, montar uma engrenagem para potencialização desta exploração, de modo mais intenso, via turismo. E, para tanto, obviamente, o Estado é chamado a resolver os gargalos.

É deste momento, início da década de 1990, que verificamos a formatação de uma política setorial (de turismo) mais contundente, de escala regional, que será executada a partir de 1995, e que se desdobrará como modelo para implementação das outras políticas em escala nacional, ao longo dos anos 2000. É neste contexto que se monta uma estrutura

de Estado específica para o setor, com a criação, inclusive, de um ministério, o Ministério do Turismo (criado em 2003).⁷

Se por um lado, as frações hegemônicas dos capitais do Centro-Sul do País aproveitaram-se, juntamente do capital internacional, da desmontagem da máquina pública durante o processo de desestatização, por outro, algumas frações hegemônicas dos capitais periféricos da região Nordeste ocuparam-se de organizar e induzir uma nova frente de acumulação, expansão e valorização através do turismo.

Não por acaso, foi no Nordeste, e por iniciativa própria⁸, que teve início o primeiro programa de desenvolvimento de turismo em escala que de fato foi levado para frente, e não no Rio de Janeiro ou em qualquer outro lugar do centro-sul, por exemplo, já reconhecido como destino turístico.

Os investimentos e melhorias implementadas na Região, permitiram o ingresso de vultosos investimentos estrangeiros, como veremos adiante, fato que representará uma conexão mais direta entre as frações hegemônicas de capital periféricas (daquela região) com os centros internacionais de decisão e de capital, sem, ou com menor, interferência do polo nacional do Centro-Sul.

Ressalte-se que os investimentos infraestruturais realizados (pelo Estado) para dar cabo ao desenvolvimento da atividade na região, serviram de reboque para a expansão da faceta imobiliária das frações hegemônicas daquele capital periférico.

Em que pese outras questões, a partir deste momento, o apelo da atividade turística como atividade capaz de reverter desequilíbrios regionais e contribuir para o desenvolvimento do País auferiu mais força e se expressa mais intensivamente no discurso governamental.

O Decreto 448/92 expressava que "o Poder Público atuará, através de apoio técnico e financeiro, no sentido de consolidar a posição do turismo como instrumento de

⁷ Não queremos dizer que não houve outros "ensaios", criação de estruturas burocráticas ou políticas para o setor do turismo anteriormente às décadas referenciadas. Veremos, posteriormente, que houve; entretanto, apenas a partir da década de 1990 é que a estruturação se dá forma mais contundente e, de fato, materializa-se.

⁸ Veremos mais adiante que a formatação do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR/NE originou-se da reunião dos governos dos estados daquela região que buscavam atividades econômicas para incrementar níveis de emprego e renda mediante desenvolvimento da vocação turística local.

desenvolvimento regional, de forma a reduzir o desequilíbrio existente entre as distintas regiões do País". (DIAS, 2003. p.136)

O Plano Nacional de Turismo: diretrizes e programas – 1996/1999 já apontava como finalidade "promover e incrementar o turismo como fonte de renda, geração de emprego e desenvolvimento socioeconômico do país".

O Plano Nacional de Turismo 2007-2010 – Uma Viagem de Inclusão do Ministério do Turismo, também reforça essa abordagem. Segundo o Plano:

O turismo pode ser uma importante ferramenta para o alcance dos objetivos de Desenvolvimento do Milênio, particularmente com relação à erradicação da extrema pobreza e da fome, à garantia de sustentabilidade ambiental e ao estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento (pág. 15).

No Brasil a receita gerada pelo turismo internacional teve um incremento de quase 50%, no comparativo entre os anos de 1981 e 2002 (EMBRATUR, 2003).

Na última década o Brasil apresentou uma das maiores taxas de expansão no mundo na área. Segundo dados da Organização Mundial do Turismo (OMT), enquanto o número de passageiros em viagens internacionais cresceu em média 50% no Planeta entre 1995 e 2005, o aumento registrado, no mesmo período, no Brasil, foi de 170%. A Embratur informa que a receita cambial gerada pela atividade totalizou US\$ 4,9 bilhões em 2007 (fig. 2), patamar considerado recorde (EMBRATUR, 2008). O setor já é o quinto produto da balança de pagamentos brasileira, atrás apenas do minério de ferro, petróleo bruto, soja em grão e automóveis;⁹ isto considerando apenas as receitas do turismo receptivo internacional.

A saturação de tradicionais destinos turísticos internacionais, bem como a ocorrência de catástrofes naturais ao redor do Globo, em áreas de turismo receptivo consolidadas, vem abrindo espaço para o Brasil na disputa por visitantes e como destino turístico internacional.

É inegável a capacidade de dinamização da economia em função da atividade turística, ainda que incapaz de reverter "desequilíbrios" regionais, como pregam alguns

⁹ Dados do Anuário do Turismo 2007-2008 elaborado pela Revista Exame.

autores. Melo e Souza enumera, pelo menos, vinte atividades correlatas que absorvem os efeitos do turismo, tais como: hospedagem, transporte, alimentação, entretenimento, agenciamento, planejamento etc. (1997).

As receitas trazidas pelos turistas movimentam um mercado que fatura bilhões por ano e emprega milhões de pessoas no País.

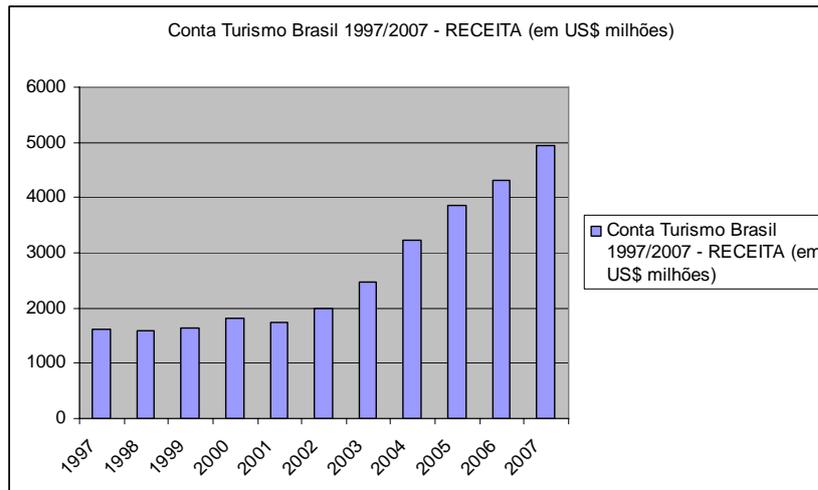


FIG.2 – Conta Turismo Brasil 1997/2007 – Receita (em US\$ milhões)

Org. ABREU, Luciano. M.
 Fonte: Banco Central

Os números certamente não informam tudo sobre o fenômeno a que se referem, mas são eloquentes e vêm atraindo grandes grupos de investidores estrangeiros, em especial, na hotelaria. Na última década, mais de uma centena de redes internacionais aportaram no Brasil, sendo responsáveis por dois de cada dez novos estabelecimentos de hospedagem que estão sendo construídos, como relata o Anuário do Turismo da revista Exame. Só no setor hoteleiro estavam previstos investimentos até 2007 de cerca de R\$ 3 bilhões em 140 empreendimentos divididos entre hotéis, flats e *resorts*, o que implica um acréscimo de 25.563 apartamentos na rede nacional, que, por sua vez, irá gerar 13.738 empregos diretos (ABREU, 2005). Em abril de 2007, havia em projeto ou em execução no País 150 empreendimentos hoteleiros. ¹⁰

¹⁰ THOMASI, Adriana, TRINDADE, Riomar. Investimento em Turismo e Hotelaria. **Gazeta Mercantil**. São Paulo, 18 de outubro de 2004.

Assim, segundo Abreu, a percepção da importância do turismo para o desenvolvimento de determinadas áreas e regiões do País passou a ter papel relevante na pauta do Governo federal e nas demais instâncias da Federação.

E mais, a promessa de desenvolvimento do turismo e do desenvolvimento por meio do turismo, passou a figurar entre os argumentos que justificam algumas práticas relacionadas à atividade (GAGLIARDI, 2008).

Já deixamos transparecer que nossa análise busca, além do discurso propagado do desenvolvimento pelo turismo, compreender o fenômeno e seus resultados desde sua origem e sob a óptica em que ele se mostra no concreto, não confundindo crescimento e desenvolvimento (são de categorias diferentes), aqui entendido como crescimento distribuído.

Nesta tarefa não basta apenas crescimento isolado nos indicadores econômicos ou quantitativos se persiste sua associação às desigualdades sociais significativas. Há que se ponderar e avaliar a sua distribuição e apropriação, considerando, como nos diz Garcia (1985), as diversas e inter-relacionadas dimensões de uma sociedade: econômicas, sociais e culturais.

Como nos diz Brandão "é preciso deixar claro que o desenvolvimento significa, por sua própria natureza, um estado de tensão. Significa predispor-se o tempo todo a embaraçar, estorvar, transtornar e obstacularizar as forças do atraso." (2007. p. 200).

Se por um lado o crescimento econômico é, na maioria das vezes, conseguido com a preservação de interesses constituídos, o desenvolvimento, por outro, exige o enfrentamento desses interesses.

Assim, realizar a gestão de projeto desenvolvimentista significa, em qualquer escala, "mexer com caixas de vespas" [...] É distorcer a correlação de forças, importunar diuturnamente as estruturas e coalizões tradicionais de dominação e reprodução do poder (BRANDÃO, 2007. p.201).

Nosso esforço é verificar se as ações empreendidas para o turismo, como determinado em suas justificativas, de fato são capazes de sustentar o desenvolvimento.

*UMA “VIAGEM” DE INCLUSÃO: Turismo, Desenvolvimento e
Território*

**3. POLÍTICAS DE TURISMO NO NORDESTE: COMPLEXO TURÍSTICO E
TRANSFORMAÇÕES SOCIOESPACIAIS**

3. POLÍTICAS DE TURISMO NO NORDESTE: COMPLEXO TURÍSTICO E TRANSFORMAÇÕES SOCIOESPACIAIS

Neste capítulo, exploraremos um pouco mais a questão da atividade turística, tentando determinar um amparo analítico para o que chamaremos, na pesquisa, de "complexo turístico", identificando os atores, cenários e correlações envolvidas. A ideia é identificar as características que fazem da atividade um complexo; na verdade, uma propriedade de um sistema complexo e aberto capaz de influenciar e determinar a dinâmica local e territorial de onde se insere.

Após esta primeira determinação (do Complexo), avançaremos nossa análise, situando as políticas públicas de turismo no Brasil até a formulação da Política Nacional de Turismo e a confecção do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE), para, em seguida, nos capítulos quatro e cinco, analisar as ações e efeitos do referido Programa nas escalas regional (região Nordeste e o Estado do Rio Grande do Norte) e urbana (Município de Natal).

3.1. COMPLEXIDADE E COMPLEXO TURÍSTICO

O Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa define complexo como sendo um "conjunto, tomado como um todo mais ou menos coerente, cujos componentes funcionam entre si em numerosas relações de interdependência ou de subordinação, de apreensão muitas vezes difícil pelo intelecto e que geralmente apresentam diversos aspectos." Acrescentando que é "passível de ser encarado ou apreciado sob diversos ângulos" (2004).

É exatamente a ideia envolvida quando falamos de turismo neste trabalho. Os ângulos, abordagens e elementos envolvidos podem ser diversos, quando falamos de turismo, seja do ponto de vista das atividades características, seja do prisma dos atores envolvidos, seja ainda sob o foco dos impactos e nuances sociais e econômicas

relacionadas, bem como sob as variadas formas de relacionar esses elementos ou categorias analíticas.

Quando falamos de turismo como complexo, temos em mente sempre um conjunto de atores e práticas sociais que se inscrevem em determinado espaço, geralmente urbano. Não apenas as atividades relacionadas, mas também uma série de consequências na vida urbana gerada pela introdução desta prática social.

O **primeiro aspecto** que dá o tom de complexidade ao turismo é a própria natureza da atividade.

Segundo o Sistema de Contas Nacionais, uma atividade econômica é formada pelo conjunto de unidades de produção caracterizado pelo produto produzido e classificado conforme sua produção principal.

A própria definição de turismo como atividade econômica é complexa, se não, controversa. O IBGE, em sua publicação Estudos & Pesquisas, diz que

A análise econômica do turismo se faz, principalmente, a partir da mensuração dos produtos (bens e serviços) que os visitantes consomem em suas viagens e sobre os impactos que a oferta destes produtos exerce sobre as variáveis macroeconômicas e sua interrelação com as demais atividades econômicas (IBGE, 2008).

Os produtos oferecidos pelo turismo, entretanto, formam uma gama muito heterogênea (hotéis, meios de transportes, artesanato, alimentação etc), inclusive nas origens de sua produção, não sendo possível determinar um processo comum de produção e, por sua vez, enquadrar o turismo como uma "atividade econômica singular. [...] caracterizada por uma função de produção própria." (IBGE, 2008).

São, na verdade, atividades econômicas que compõem o turismo (entendido como setor, ou subsetor econômico) e que se relacionam com os mais variados setores da economia que, por sua vez, são afetados direta e indiretamente pelo seu desenvolvimento.

Como forma de facilitar a elaboração estatística sobre o turismo, a OMT (Organização Mundial de Turismo) estabelece certa normatização nas categorias dos produtos turísticos. Neste sentido, classifica os bens econômicos, sob a óptica do consumo turístico, como bens e serviços específicos do turismo e bens e serviços não específicos do

turismo. Os primeiros, por sua vez, são subclassificados como produtos (bens e serviços) característicos do turismo e produtos conexos ao turismo.

No que se refere aos produtos específicos do turismo, temos:

- **Produtos Característicos do Turismo** - são aqueles mundialmente reconhecidos como importante para o setor e que deixariam de existir, em quantidade significativa, no caso da ausência de visitantes. Ex. alojamento, transportes aéreos etc.
- **Produtos Conexos ao Turismo** - são aqueles com importância local ou regional para o consumo turístico, não sendo, portanto, reconhecidos no plano mundial. Ex. artesanato, transporte ferroviário urbano e suburbano de passageiros.

Neste sentido “as atividades econômicas características do turismo são definidas como aquelas nas quais as unidades econômicas, as empresas, produzem pelo menos um produto característico de turismo.” (IBGE, 2008).

Ressalte-se que as heterogeneidades de segmentos que compõem as atividades características do turismo exercem graus diferenciados de impacto na economia, especialmente ao considerar os consumos intermediários, entendidos como o valor dos bens e serviços consumidos como insumos num processo de produção. (IBGE, 2008)

A título de ilustração, a figura 3 mostra a participação na geração de valor agregado das Atividades Características do Turismo, por setores de serviços no Brasil, no ano de 2005.

Participação na geração de valor agregado das Atividades Características do Turismo, por setores de serviços - Brasil - 2005

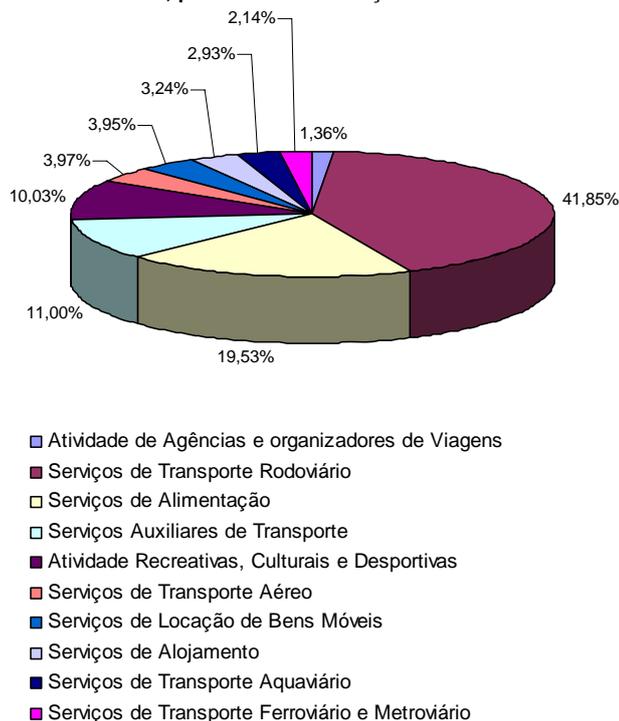


FIG. 3 – Participação na geração de valor agregado das ACTs, por setores, Brasil – 2005.
Fonte: IBGE, Coordenação de Contas Nacionais, Sistema de Contas Nacionais. (IBGE, 2008).
Org. ABREU, Muniz Luciano.

Segundo dados do IBGE, as Atividades Características do Turismo consumiram, de forma intermediária, R\$ 134.892 milhões de bens e serviços da economia brasileira no ano de 2005, conforme distribuição setorial verificada na figura 4.

Participação do setores da economia no consumo intermediário das Atividades Características do Turismo - Brasil - 2005

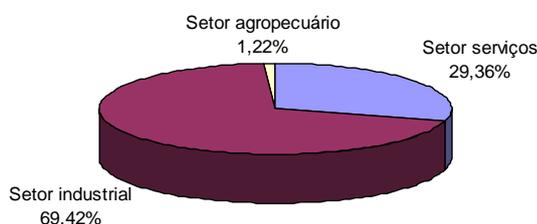


FIG. 4 – Participação dos setores da economia no consumo intermediário das Atividades Características do Turismo – Brasil -2005.
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas nacionais, Sistema de Contas Nacionais. (IBGE, 2008).
Org. ABREU, Muniz Luciano.

Essa complexidade reveste-se de uma dificuldade ainda maior para apuração dos resultados e impactos econômicos gerados pelo turismo. Afora todos os problemas envolvidos nas análises estatísticas sobre este setor no Brasil, tais como escassez de informações, metodologias diferenciadas na apuração etc, a avaliação destes dados não é suficientemente capaz de retratar, de forma fiel, as contribuições socioeconômicas ocasionadas pelo desenvolvimento do turismo, justamente pela impossibilidade de isolar variáveis de outras atividades envolvidas que interferem no desempenho do setor. E também porque muitas das atividades características do turismo não são exclusivas dele.

É importante ressaltar esta questão uma vez que as políticas públicas para o desenvolvimento do turismo no Brasil têm como objetivo último, pelo menos em discurso, a questão do desenvolvimento e reversão dos desequilíbrios regionais. A avaliação dos resultados, entretanto, passa por essas dificuldades elencadas. Elas baseiam-se, além dos supostos benefícios diretos que turismo pode trazer, em seu efeito multiplicador, isto é, em seus efeitos indiretos.

O efeito multiplicador da renda é produto da interdependência existente entre os diversos setores econômicos; de maneira que o aumento na demanda dos bens ou serviços produzidos por um setor gera, por sua vez, o acréscimo na demanda de bens e serviços procedentes de outros setores, que são necessários para a produção dos anteriores (OMT, 2001 *apud* BURSZTYN, 2005).

Inclui, portanto, a matriz insumo-produto dos bens e serviços turísticos. O que nem sempre é levado em conta é o fato de que boa parte dos bens intermediários não é produzida diretamente nas regiões para as quais essas políticas estão direcionadas, o que reduz seu efeito multiplicador, pelo menos local ou regionalmente.

O **segundo aspecto** de complexidade envolvido é a diversidade de atores no fenômeno turístico. Neste quesito, verificamos a presença dos turistas, das empresas (setor privado) e do Poder Público, bem como da população do local em que se recebe os turistas e que sofre os reflexos dos investimentos.

Se por um lado os turistas são o fator essencial para classificação de determinada localidade como turística (sem eles não há turismo), por outro, o mercado é representado

pela iniciativa privada, empreendedores do setor, que criam as demandas e fazem investimentos (pelo menos parte deles) que permitem a presença dos turistas.

O Poder Público, representado pelas quatro esferas de governo (municipal, distrital, estadual e federal), são os atores que, nos moldes hoje adotados para o desenvolvimento da atividade no Brasil, possibilitam a transformação espacial de localidades para receber o turismo, por meio de políticas específicas de incentivo, de financiamento ou de dispositivos legais, como zoneamento e uso e ocupação do solo. Esse papel é fundamental para o mercado, seja pelo apoio institucional das ações, seja pelas ações propriamente ditas, especialmente aquelas que requerem investimentos em espaços públicos e de relação risco/retorno alto.

No que se refere à população residente, ela é o ator que recebe os maiores impactos (positivos ou não) das transformações espaciais, sociais ou econômicas envolvidas na tarefa de transformar o espaço em um território turístico.

Neste esforço de transformação, é montada uma engrenagem que engloba desde ações de redesenho do espaço e da paisagem¹¹ (calçadões de orla, corredores culturais), implantação de novas infraestruturas (saneamento, iluminação, transportes) e equipamentos (hotéis, restaurantes etc.) até ações de *marketing*. Essa engrenagem é azeitada por uma convergência de ações governamentais e privada, que contam com uma ampla rede de financiamento (internacional, para obras de infraestrutura; e governamental, financiando investimentos do setor privado e os pacotes de viagens para turistas nacionais) e que tem sua justificativa no potencial do turismo de gerar emprego, renda e contribuir para o desenvolvimento.

A difusão deste pensamento por parte dos governos e seus discursos e propaganda cria o senso comum, de sorte que as intervenções espaciais trazidas pelo turismo encontram menor resistência diante de outras formas de apropriação do espaço. Afinal, em

¹¹ O conceito de paisagem adotado é de Macedo, para quem a "idéia de paisagem é a expressão morfológica das diferentes formas de ocupação e configuração de um território, e portanto, das transformações do ambiente em um determinado campo". MACEDO, Silvio Soares. *Paisagem, turismo e litoral*. In: YÁZIGI, Eduardo. **Turismo e Paisagem**. São Paulo: contexto, 2002.

nome do desenvolvimento e da urgência deste, o turismo impõe e revela sua força sobre eventuais conflitos, transformando os espaços em territórios de seu consumo. (ABREU, 2005).

Observa-se que, na forma como têm sido empreendidas as políticas públicas e programas para atividade turística no Brasil, na maioria das vezes, os resultados positivos repercutem sobre dois ou três dos quatro atores envolvidos: turistas, esfera pública, iniciativa privada e população local. Para os turistas, as razões são óbvias. Para a esfera pública, os resultados são quase certos, já que com as inversões e melhorias urbanas realizadas promove-se um aumento da arrecadação (valorização dos terrenos e aumento do IPTU, por exemplo). Para a iniciativa privada, a transformação de áreas em novos territórios turísticos enseja retorno com a sobrevalorização fundiária e imobiliária, com o aumento do fluxo de turistas e seus gastos nos empreendimentos hoteleiros, bares, restaurantes etc., isto quando as transformações urbanísticas, de fato, funcionam como atrativo para os turistas. Ainda que não o gerem, os riscos do capital próprio investido são menores, já que se pode contar com ampla rede de financiamento e incentivos a custos mais baixos.

Por fim, para a população residente, em especial a de renda mais baixa, os benefícios (melhoria das condições de infraestrutura e serviços urbanos, quando está próxima às áreas que recebem investimentos) são menores e sempre acompanhados de um processo de afastamento do uso dos novos espaços.

O **terceiro aspecto**, por nós identificado, relacionado à complexidade do turismo é sua natureza predominantemente urbana, que, por definição, já é complexa. O turismo em si é um fenômeno de contornos urbanos, ainda que, em alguns casos, o produto seja a natureza "selvagem" do ecoturismo, ou os "enclaves" oferecidos nos *resorts*, por exemplo. Para existir, o fenômeno requer uma condição logística que somente a proximidade ou sua inserção na cidade permite. Exige infraestrutura, de acesso, permanência e suporte, bem como produtos que englobam desde a apreciação da natureza a opções de diversão

noturna, além de um mínimo de serviços similares aos que o turista encontra no seu local de origem.

Considerando que a maior parte das localidades turísticas consolidadas ou em consolidação tem sua dinâmica e forma urbana precedente ao turismo (o fenômeno urbano é muito anterior ao advento do turismo), a introdução da nova atividade chama para si uma infinidade de esforços e transformações neste meio urbano, especialmente quando feita em escala e induzida por políticas públicas que aceleram e "organizam" o processo.

Brandão nos ensina que "a cidade é a sede e o ambiente da reprodução das classes, da atividade de produção, distribuição, troca e consumo." (BRANDÃO, 2007: p. 192). Considerando o turismo como uma atividade relativamente nova à qual tem sido atribuída a função de tornar dinâmicas economias estagnadas, sua inserção, em escala, no meio urbano influencia sobremaneira essa dinâmica, ao trazer novos elementos que se refletem desde os aspectos físicos, com um novo desenho urbano, até os aspectos socioeconômicos, com a geração de novos problemas e demandas.

[...] o urbano é também o *locus* da geração de demandas e o espaço de lutas políticas dos estratos sociais que reivindicam acesso aos meios de consumo coletivo e inserção no mercado de trabalho. É o espaço dos fluxos emanados de diversas frações do capital (BRANDÃO, 2007: p.193).

No caso do turismo, e a formação de territórios para sua exploração, essa luta se dá em torno da apropriação das vantagens possíveis com a inserção da nova atividade.

O turismo, entendido como prática social, entremeia-se no tecido urbano, necessita dele e nele se reflete. Para além das atrações que possa oferecer é a cidade que é oferecida como produto, em grande medida, ainda que apenas uma parte dela seja, de fato, visitada.

O **quarto aspecto**, subjacente ao terceiro, que dá o tom de complexidade ao turismo, é o fato de ocorrer a partir da transformação espacial e formação de territórios. Talvez, a propriedade mais essencial que o torna um complexo seja o fato de o turismo se dar mediante a transformação espacial dentro de espaços já consolidados, criando territórios de usos específicos.

Cruz observa que o turismo é a única prática social que consome o espaço, através de serviços de hospedagem, restaurantes, lazer, bem como do consumo da paisagem (CRUZ, 2002). E para tanto impõe aos lugares sua lógica de organização espacial, muitas vezes, à revelia das lógicas preexistentes. Na escala intraurbana das localidades turísticas, o espaço é dividido em locais de trabalho e de moradia e nos espaços de turismo e lazer em que há uma ênfase no consumo, tanto do espaço construído quanto da natureza.

O espaço urbano possui dinâmica própria e contínua de distribuição de recursos. A forma como os recursos estão alocados, seus arranjos espaciais, determinam também a diversidade de oportunidades das pessoas dentro do mesmo espaço. Isto é, a disponibilidade e acessibilidade aos recursos no contexto urbano determinam uma distribuição de renda desigual entre as pessoas.

Como nos diz Behrens "o poder de comando sobre os recursos escassos da comunidade não pode ser determinado independentemente da acessibilidade a eles nem independentemente do seu custo." (1981).

Queremos dizer é que os processos de transformações espaciais no contexto urbano, realizados em função do turismo (e não apenas em função dele), refletem diretamente no poder de comando sobre os recursos da comunidade, isto é, envolvem o conceito de Renda Real de Harvey, e implicam uma redistribuição dessa renda real, já que geram alterações no leque de oportunidades de produção e consumo; mudanças na distribuição espacial dos custos de acesso; e alterações nos valores dos bens imobiliários.

Como sintetiza Harvey, "as mudanças na forma espacial da cidade e nos processos sociais, que nela operam, provocam mudanças na renda do indivíduo" (1980: p. 42).

A lógica de separação entre os espaços destinados ao turismo e os demais espaços do ambiente urbano onde ele se insere tem razões específicas. O gatilho do turismo é a diferença. O turismo, como nos diz Wainberg, é um encontro, um fenômeno de consumo e interação disparado pela diferença (WAINBERG, 2003: p. 81-83). É o novo que estimula o turista, a descoberta do que lhe parece diferente ainda que se tenha tornado banal. Muitas

vezes a construção de paisagens artificiais desfocam e escondem o lado negativo dos locais, encobrindo sua fragilidade e insustentabilidade.

Essa é a razão primeira da transformação dos espaços para atrair turistas. E nessa empreitada lança-se mão de estratégias diversas que vão da repetição do repertório paisagístico da praia até exemplos em que a artificialidade é levada ao extremo: no empreendimento Costa do Sauípe, no litoral baiano, por exemplo, foram recriados em seu interior elementos da paisagem litorânea e formas culturais como a venda de "artesanato" fabricado em larga escala (!). Ali, no interior do empreendimento criou-se ainda a Vila Nova da Praia, um centro de lazer com "casas em estilo colonial português dispostas como nas cidades do interior, em volta de uma igreja que funciona como centro ecumênico", conforme atesta uma revista promocional do local (SAUÍPE S.A., 2003).

Wainberg apresenta uma óptica interessante a respeito das paisagens criadas para o turismo. Para o autor, "é a produção de lugares com certa distinção e personalidade que atraí os olhares" (2003: p. 43). E, neste campo, para o autor, a artificialidade é válida.

A despeito da análise de Cruz e Carlos de não se criar identidade, e sim produzir-se mercadorias (paisagens) para serem consumidas, Wainberg conclui:

Há que se ponderar neste particular que, de fato, a cena é encenada, e o espaço disposto em grande medida. E que **se essência há em algum lugar, certamente não será no da peregrinação turística** (*grifo nosso*). Ali a vivência tem outra dimensão, a do vislumbre, em lampejos, da **diferença *pret-a-porter***, embalada para consumo, verdadeiramente (2003: p. 44).

A segunda razão diz respeito à própria necessidade de infraestrutura, além da criação da diferença. Como se trata da inserção de algo novo, torna-se necessária a adaptação da infraestrutura ao novo contexto.

Ressalte-se que tais transformações se dão apenas em alguns pontos necessários para o desenvolvimento do turismo, e não em todo o tecido urbano.

A dinâmica de produção de espaços turísticos, que se constituirão em territórios do turismo, comporta, com a incorporação de novos espaços, o abandono parcial ou total de outros (CRUZ, 2003: p. 12).

Segundo Portuguese,

[...] a idéia de território acha-se fundamentada na idéia de poder. Assim, em um dado espaço, podem-se formar territórios na medida em que pessoas, grupos, empresas e governos estipulam formas particulares de uso, de modo que a coletividade em geral acabe por admitir o exercício do domínio seja pela força cultural, seja pela força militar, seja pelo poder político ou ainda pela imposição econômica (2001: p. 36).

Desta forma, formularam-se as ideias de territórios nacionais, de narcotráfico, de prostituição e, agora, de territórios turísticos e de lazer, que também possuem suas regras e códigos para apropriação.

A intensificação do uso turístico de dada porção do espaço geográfico leva a introdução, multiplicação e, em geral, concentração espacial de objetos cuja função é dada pelo desenvolvimento da atividade. Nesse processo de apropriação dos espaços pela prática social do turismo está a gênese dos territórios turísticos (CRUZ, 2003: p. 12).

Essa concentração espacial justifica-se pelo barateamento dos custos dos investimentos em infraestrutura, mas não é apenas a razão econômica que tem conduzido à formação de territórios turísticos. As fronteiras territoriais criadas visam a manter o turista dentro de "espaços de fantasia" criados por campanhas de *marketing* agressivas. Transforma-se a paisagem para ser consumida.

Nos lugares turísticos formam-se áreas específicas para fruição do lazer conforme o público que as frequenta. Pode-se dizer, conforme anota Portuguese, que o espaço de consumo é utilizado por determinados estratos para delimitar relações sociais. A utilização de códigos de normas restringe o acesso e a liberdade de boa parte da população aos locais de uso público (PORTUGUEZ, 2001). Um exemplo claro desta situação nos é dado por Silva, ao abordar as praias brasileiras fechadas por condomínios de alta renda:

Embora o acesso à costa seja obrigatório por lei, pois se trata de um patrimônio público, os moradores desses condomínios conseguem burlar a exigência legal criando dificuldades de acesso, impostas por trilhas longas e íngremes, ou mantendo portarias e vigilância ostensiva, o que é suficiente para inibir a maioria dos turistas (2004: p.38).

Cruz também compartilha deste pensamento e expressa que "a especialização no uso de territórios pelo turismo tem implicações como a exclusão social de populações locais" (2002: p. 149). E complementa, baseando-se em Bertonecello:

Para que alguns tenham lazer é preciso quitar outros dessa possibilidade – [este paradoxo] tem se constituído em aspecto banal da urbanização

turística, principalmente em países pobres, em que o abismo entre as classes sociais condiciona projetos segregacionistas (BERTONCELLO, 1993 *apud* CRUZ, 2002: p. 149).

Os ideais de cada grupo, manifestados pelos clichês culturais, são verdadeiras senhas de entrada ou não entrada em lugares de consumo.

Assim, a estruturação e o ordenamento do espaço para o turismo causam conflitos para o residente, que em muitos casos não é contemplado no usufruto dos espaços criados. Segundo Carlos,

Cidades inteiras se transformam com o objetivo precípua de atrair turistas, e esse processo provoca de um lado o sentimento de estranhamento. Transforma tudo em espetáculo e o turista em espectador passivo (1999 *apud* WAINBERG, 2003: p. 43-44).

Verifica-se, também, que os mais pobres, normalmente, não usufruem o espaço turístico porque não têm condições de renda para viagens ou consumo dos espaços. Ainda que morem em localidades turísticas, não possuem tempo por estarem trabalhando, ou quando o possuem são excluídos pela cobrança de taxas para o consumo das atrações.

Nos lugares turísticos, nos diz Silva, "visitantes e nativos focalizam aspectos diferentes do mesmo ambiente" (2004: p. 31). O que para o turista é uma experiência de essência estética e de tempo limitado, para o morador local é uma avaliação do próprio modo de vida, muitas vezes em contraste evidente com a percepção dos turistas, ou com as transformações realizadas no ambiente em função do turismo (TUAN, 1980 *apud* SILVA, 2004: p. 31).

Se por um lado a transformação espacial e paisagística tem sua essência como condição para o desenvolvimento do turismo (criação da diferença e infraestrutura), e, portanto, como condição para se alcançar as melhorias econômicas e sociais que ele supostamente trará, por outro, ela está intimamente vinculada e a serviço daquelas frações de capitais que fazem dela uma nova fronteira para o processo de expansão e valorização de capitais.

É interessante notar que a inclusão social, sempre entremeada no discurso das políticas públicas de desenvolvimento do turismo, vem também, sempre como subjacente ou

como consequência do crescimento da *trade* turística, revelando um modelo indireto da política de desenvolvimento.

[...] conjunto de investimentos e medidas econômicas potencializará os resultados do desenvolvimento do turismo no País [...]. O desenvolvimento da atividade, por sua vez, impactará positivamente a aceleração do crescimento do País, gerando [...] benefícios que se distribuem por toda a sociedade e para todas as regiões do Brasil (PNT 2207-2010: p. 14).

A categoria analítica Renda Monopolista pode ajudar a entender parte do fenômeno que faz com que a atividade, na forma como vem sendo desenvolvida, se transforme muito mais numa viagem de exclusão do que de inclusão, pelo menos, do ponto de vista espacial e social.

Essa categoria de análise, como nos diz Harvey, em *A produção capitalista do espaço*,

[...] pode propiciar interpretações valiosas sobre muitos dilemas práticos e pessoais resultantes do nexos entre globalização capitalista, desenvolvimentos político-econômicos locais e a evolução dos sentidos culturais e dos valores estéticos (2005: p. 221).

A renda monopolista, segundo o autor, está baseada no poder que alguns proprietários privados possuem sobre determinadas porções do planeta. Esse poder, monopólio, por ser exclusivo, é capaz de gerar fluxo de renda por muito tempo ao seu detentor. Ela é potencializada quando se alcança duas situações, que no caso da atividade turística são conjugadas:

A primeira situação (*caso indireto de renda monopolista*) surge quando os atores sociais controlam algum recurso natural, mercadoria ou local de qualidade especial em relação a certo tipo de atividade, permitindo-lhes extrair renda monopolista daqueles que desejam usar tal recurso, mercadoria ou local [...] o preço monopolista cria a renda. [...] a versão **localizacional** (*grifo nosso*) seria a centralidade [...]. No segundo caso, tira-se proveito diretamente da terra ou do recurso. A escassez se cria pela retenção da terra ou do recurso para uso presente, especulando-se sobre valores futuros [...] é a **singularidade** (*grifo nosso*) que forma a base para o preço monopolista (HARVEY, 2005: p. 222).

Assim como a atividade turística e seus produtos prezam pela diferença, a busca desmesurada pela renda monopolista impõe critérios de singularidade, especialidade, originalidade etc. como forma de multiplicar e estender no tempo o lucro. Nos dois casos, acreditamos, há um esforço subjacente, algumas vezes explícito, pela cisão, separação e

segregação como formas de permitir tanto a exploração da atividade como a ampliação dos lucros. E se a atividade turística se baseia no consumo do espaço e do território, as referidas cisão, segregação e separação nele devem ser inscritas. E, desta forma, reforça-se o modelo de cidade cindida, já característica do urbano brasileiro.

No que concerne à acepção de mercadoria dada à paisagem (nos lugares turísticos), não se refere ao seu sentido pleno, isto é, produtos criados com o propósito de circularem em um sistema de trocas, mas sim utilizada por analogia e extensão.

Villaça recorre a Lefebvre, no intuito de desvendar a questão. Obviamente, não trata diretamente da "mercadorização" da paisagem em função do turismo, mas do valor da terra urbana e a comercialização deste valor.

A mobilização do espaço para permitir sua produção tem exigências severas. Ela começa – é sabido – pelo solo, que de início, precisar ser arrancado da propriedade do tipo tradicional, da estabilidade, da transmissão patrimonial – não sem dificuldades e concessões ao proprietário (as rendas fundiárias). A mobilização se estende a seguir ao espaço, subsolo e volumes acima do solo. O espaço inteiro deve receber valor de troca. Ora, a troca implica intercambiabilidade. A intercambiabilidade de um bem faz dele uma mercadoria, análoga a uma quantidade de açúcar ou de carvão; ela exige que o bem seja comparável a outros bens e mesmo a todos os bens do mesmo gênero. O "mundo da mercadoria" com seus traços se estende às coisas e bens produzidos no espaço e, de suas circulações e fluxos, ao espaço inteiro que toma a realidade autônoma (na aparência) da coisa, do dinheiro (LEFEBVRE, 1974 *apud* VILLAÇA, 2001: p. 71).

Percebe-se, neste trecho, como ressalta Villaça, a diferença entre espaço produzido e solo, entre o espaço social e as estruturas e objetos que dele são elementos constitutivos.

Na produção do espaço urbano, nos diz Villaça, há dois valores a considerar: o primeiro refere-se aos produtos em si (edifícios, ruas, praças, infraestruturas etc.); o segundo é o valor produzido pela aglomeração, que é dado pela localização dos edifícios, ruas, praças, infraestruturas etc. O produto do trabalho social dispensado na produção do espaço é agregado ao valor do bem nele situado. "Esse valor de uso oriundo da força produtiva social do trabalho da aglomeração cidade consiste no valor de uso das localizações." (VILLAÇA, 2001: p.77).

Essa ideia é bem traduzida no conceito popular do "ponto". Conforme Villaça,

(quando) À frente do estabelecimento comercial vê-se uma faixa com a inscrição "passa-se este ponto". [...] Mostra que "passar o ponto" significa pagar algo, não pelo terreno, não pela edificação, não pelas suas instalações. Não é também um aluguel. Paga-se o quê? Paga-se a localização, sem adquiri-la, porém. É uma espécie de adicional de localização para quem não comprar o terreno (2001: p. 74-75).

Os pontos do espaço intraurbano condicionam a participação do seu ocupante tanto na força produtiva social representada pela cidade como na absorção, por meio do consumo, das vantagens da aglomeração (VILLAÇA, 2001: p.78). Assim, a própria produção do espaço produz valor, e valor comercializável.

Nos lugares turísticos, o preço da localização (valor de uso da terra) é repassado aos usuários, turistas ou residentes. Este valor pode referir-se tanto ao aproveitamento de uma localização já construída socialmente no contexto urbano (um centro histórico, por exemplo), quanto a locais de expansão (em construção) ou de hiperespecialização (um *megaresort*, por exemplo) fora do contexto urbano, onde a localização é o próprio empreendimento. Claro que somam-se a isto os valores dos elementos que compõem estas localizações em si. "Este valor (da localização, do ponto ou do uso da terra) não se confunde, por conseguinte, com o valor dos edifícios, das ruas, da infraestrutura, embora o valor destes se transfira também para o valor do ponto. Está aí a especificidade do valor do ponto, da localização." (VILLAÇA, 2001: p. 78).

Por isso é grande o esforço do capital para criar localizações. No intraurbano o lucro dessa criação é potencializado, ao aproveitar-se de localizações preexistentes com valores deteriorados (centros abandonados ou decadentes, áreas em expansão). No interurbano, apela-se para o reforço da singularidade, invocando aspectos culturais, estéticos, históricos etc., e daí retiram-se as rendas monopolistas. "O impulso que leva à produção de *shoppings centers*, hipermercados e cidades novas (*e paisagens, acrescentamos*) é a tentativa do capital de produzir e transformar as localizações em mercadorias." (VILLAÇA: 2001: p 72).

E o turismo apresenta-se como oportunidade ímpar para isso, já que é a existência ou fabricação das paisagens o motor deste setor econômico. A literatura do turismo faz

distinção entre atrativo e produto turístico. Enquanto o primeiro trata da existência de algum fator particular (paisagístico, histórico, cultural, religioso, geográfico etc.) capaz de atrair visitantes, o segundo congrega os meios que permitem ao visitante chegar e permanecer no local, representando, pois, o produto final pronto para o consumo. Um nem sempre se transforma no outro, mas, em muitos casos, fabricam-se atrativos para os produtos.

Assim, retomando um pouco a questão da diferença, tão essencial ao turismo, é sua fabricação, física ou discursiva, que permite a existência do turismo. Essa fabricação enseja, em maior ou menor grau, localizações no espaço intraurbano de onde se extraem as rendas monopolistas.

Além disso, as paisagens criadas para o turismo, ainda que não negociadas diretamente (como produto tangível e passível de transferência escritural), elas o são, não apenas por meio de sua localização, mas também por meio de práticas de *marketing* da indústria do turismo. Os apelos de singularidade, autenticidade, particularidade e especialidade são chamados, em discurso, para além da própria tangibilidade do produto. Vende-se o mar mais verde, o melhor pôr do sol, a genuinidade do artesanato, etc. "O que está por trás de tudo isso é sustentar a capacidade de conquistar rendas monopolistas". (HARVEY, 2005). É como um reforço localizacional, construído pelo discurso da singularidade, depois de exaurido seu apelo inicial, diante da concorrência ou de localizações similares.

É que, no intuito de extrair rendas monopolistas pela transformação pura da paisagem em *commodities*, e isto se reforça quando falamos em turismo, tem-se provocado certa homogeneização dos lugares. Pipocam em todos os cantos paisagens e produtos semelhantes: da "importação" de coqueiros que margeiam a praia de Bertioga (SP), inspirados no litoral nordestino, aos projetos de revitalização de centros históricos em capitais do Nordeste, onde o uso indiscriminado de cores nas fachadas de edifícios antigos transforma aqueles conjuntos arquitetônicos em alegorias turísticas com a intenção de atrair o olhar do turista. Como nos diz Harvey, porém, "para a renda monopolista se materializar, é preciso encontrar algum modo de conservar únicos e particulares as

mercadorias ou os lugares, mantendo a vantagem monopolista numa economia mercantil e, frequentemente, muito competitiva." (2005: p. 224).

Segundo o mesmo autor,

A renda monopolista sempre é um objeto de desejo capitalista, os meios de obtê-la através de intervenções nos campos da cultura, história, patrimônio, estética e significados deve necessariamente ser de grande importância para os capitalistas de todos os tipos. [...] O problema para o capital é achar os meios de cooptar, subordinar, mercadorizar e monetizar tais diferenças apenas o suficiente para ser capaz de se apropriar das rendas monopolistas disto. (2005: p. 237-238).

Tudo isso torna o turismo um conjunto complexo de atividades, práticas e impactos sociais, econômicos e ambientais. Não há como separar esses elementos, pois estão entrelaçados em relações recíprocas. Como um sistema complexo e aberto, ele faz interface, com seus tentáculos, nas mais variadas facetas da vida urbana onde se insere, aproveitando o que lhe convém, descartando ou escondendo o que não lhe é apropriado, transformando tudo a sua volta em função de si. Ele se apropria da vida urbana e faz dela satélite em sua órbita.

A opção na pesquisa em tratar o complexo em detrimento de um aspecto ou categoria em particular é justamente em função de seu caráter multilateral e, por vezes, dúbio, na prática ou nos discursos. Nossa intenção é tratá-lo em sua complexidade, a partir, das transformações espaciais realizadas.

É inegável o potencial que a "indústria do turismo" tem na dinamização da economia, mas também o é sua capacidade de ocasionar problemas sociais e econômicos por onde ela se alastra. Em meio à instalação de hotéis luxuosos e praias revitalizadas, circulam "gringos", prostitutas e ambulantes na proporção do crescimento daquela indústria.

Tudo depende da forma como se estrutura e da vontade política em "mexer com as caixas de vespas" e em preservar ou não os interesses constituídos, como nos diz o trecho de Brandão reproduzido no capítulo dois.

3.2. POLÍTICAS DE TURISMO NO BRASIL

Como identificamos no capítulo 2, é na década de 1990 que ganha força, no Brasil, a ideia do turismo como alavanca de desenvolvimento, embora essa ideia já tenha sido esboçada em períodos anteriores. A convergência dos cenários internacional e nacional, associada a forças políticas e econômicas de algumas frações de capital é que abrem espaço para a implementação de uma política pública para o setor de maneira mais sistemática e que, de fato, é levada a cabo.

Até então, não havia uma coalizão de forças com a vontade e capacidade de impulsionar o desenvolvimento do setor (pelo menos na periferia). O que havia era, por um lado, uma agenda industrialista imposta pelas frações hegemônicas dos capitais do Centro-Sul, e, por outro, frações hegemônicas dos capitais da periferia preocupada na manutenção de seu *status quo*, apoiado na propriedade fundiária, especulação e manutenção patrimonialista.

As políticas públicas de turismo no Brasil, em âmbito federal, podem ser agrupadas analiticamente, com base nos diplomas legais promulgados até 2001, em três blocos ou períodos. O primeiro deles, iniciado em 1938, com o Decreto-Lei nº 406/38 e findado em 1966, com o Decreto nº 55/66, prendeu-se, de maneira geral, à criação de organismos oficiais de turismo; o segundo período, iniciado com o Decreto-Lei nº 55/66, tem como característica principal a criação de um sistema de incentivos fiscais e financeiros e do Sistema Nacional de Turismo; por fim, o terceiro período iniciado a partir de 1991 (com a Lei nº 8.181/91) tem como principal característica a ênfase dada ao turismo como alavanca do desenvolvimento (CRUZ, 2001).

1938-1966

Assim o primeiro período que vai de 1938 (no contexto do Estado Novo do governo Getúlio Vargas) até 1966 (já no governo militar do General Castello Branco) tem como base

a regulamentação de agências de viagens e de turismo. Não havia uma compreensão sobre o papel da política governamental no que se refere à questão turística.

Os principais diplomas legais do período são:

- Decreto Lei nº 406/38, dispunha sobre o funcionamento de agências de vendas de passagens e de turismo e sobre vistos consulares para grupos de turistas;
- Decreto Lei 1915/39, é criada a Divisão de Turismo, considerado o primeiro organismo oficial de turismo na administração pública federal. A Divisão de Turismo esta vinculada ao Departamento de Imprensa e Propaganda, que por sua vez vinculava-se diretamente à Presidência da República. Sua principal atribuição era "superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo", que conforme Cruz equivalia, na prática, à fiscalização das atividades relativas às agências de viagens. (CRUZ, 2001);
- Decreto Lei nº 2440/40 tratava sobre a atuação das empresas e agências de viagens e turismo, e não apenas das agências de viagens, criando condições oficiais para a organização da atividade por parte dos diversos agentes privados envolvidos. Segundo o Decreto,

As agências de viagens e turismo, as agências de turismo e as companhias e agências de navegação e de passagens marítimas, fluviais e aéreas poderão organizar, por conta própria, ou em conexão com empresas de transporte e de hospedagem, viagens coletivas de excursão, quando autorizadas pelo Departamento de Imprensa e Propaganda, e na forma e nas condições que este determinar. (FERRAZ, 1992 *apud* CRUZ, 2001).

- Decreto Lei 44863/58, cria a Comissão Brasileira de Turismo – Combatur, subordinada à Presidência da República, ocupada à época por Juscelino Kubitschek. A Comabtur será extinta em 1961. Seu regimento faz referências, pela primeira vez, a uma política nacional de turismo (CRUZ, 2001). Pela primeira vez, também, começa a ser esboçada uma alteração no foco das políticas federais de turismo, transferindo a preocupação com organização das agências de viagens e turismo para a ampliação do parque hoteleiro do País. O decreto explicita em suas atribuições "a promoção e estímulo, por meios a seu alcance, dos planos e equipamentos turísticos, com especialidade aos que se referem à

construção e à remodelação de hotéis;" e "a criação de serviços e instalações que ampliem e completem as zonas turísticas;" (DECRETO 44.863/58, 1958 *apud* CRUZ, 2001).

De certa forma, é compreensível o tratamento dado ao turismo no primeiro período, com a organização e regulamentação dos agentes (primeiro, agências de viagens e, posteriormente, dos demais, como companhias de transporte e hospedagem) para posterior preocupação com a ampliação e modernização do parque hoteleiro. Também é compreensível que a participação do Estado no setor se dê a partir deste período, quando ocorria uma transição de um Estado agroexportador para um Estado industrializante marcada pela crescente participação do Poder Público na economia (CRUZ, 2001). A Revolução de 1930 representou, como atesta Ianni, "uma ruptura política e, também, econômica, social e cultural com o Estado oligárquico vigente nas décadas anteriores" (IANNI, 1986 *apud* CRUZ, 2001). É também naquele período que se inicia a valorização do planejamento governamental na América Latina, que no Brasil tem seu marco com a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior, em 1934, considerado por Ianni como primeiro órgão de planejamento governamental brasileiro.

Ressalte-se que, no tocante ao turismo, os diversos órgãos criados e os assuntos relacionados na primeira fase eram tratados por diferentes departamentos, muitos vinculados diretamente à Presidência da República. A cada troca de governo (e, em alguns casos, dentro de mesmo governo) os assuntos relativos ao turismo mudavam de mãos, o que dificultava a gestão e a continuidade das políticas instituídas até então.

1966-1991

O segundo período vai de 1966 (no contexto dos governos militares) até 1991 (já no governo Fernando Collor de Melo). A principal característica do segundo período é a criação de um sistema de incentivos fiscais e financeiros, especialmente para as regiões Norte e Nordeste, que incluem na pauta as atividades características do turismo. Outra característica deste período é a criação do Sistema Nacional de Turismo, constituído pelo CNTur (Conselho Nacional de Turismo), pela EMBRATUR (Empresa Brasileira de Turismo)

e pelo Ministério das Relações Exteriores. O controle rígido da atividade é bem marcante e característico do pensamento militar vigente à época.

Os principais diplomas legais do período são:

- Decreto Lei 55/66, que cria o CNTur e a Embratur, ao mesmo tempo em que define a política nacional de turismo. Segundo o decreto,

Compreende-se Política Nacional de Turismo a atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo, sejam originárias do setor ou públicas, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento econômico do país (DECRETO LEI 55/66, 1966 *apud* CRUZ, 2001).

Em 1967, é feita uma correção nesta definição pelo Decreto-Lei 60.224/67 (que regulamentou o decreto 55/66) e que criou o Sistema Nacional de Turismo. Segundo o novo decreto,

Compreende-se como Política Nacional de Turismo, o conjunto de diretrizes e normas integradas em um planejamento de todos os aspectos ligados ao desenvolvimento do turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional (DECRETO LEI 60.224/67, 1967 *apud* CRUZ 2001).

Como pode ser percebido, pela primeira vez, é esboçada a ideia do turismo como um setor capaz de contribuir para o crescimento e desenvolvimento do País. Essa ideia (expressa no decreto 55/66) estava em consonância com a política econômica do Governo Castello Branco, que, por meio do Plano de Ação Econômica - PAEG (1964-1966) objetivava "atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida" (IANNI, 19896 *apud* CRUZ, 2001). Ressalte-se que o PAEG não mencionava o turismo.

O Sistema Nacional de Turismo (SNT) objetivava, com seus órgãos constituintes, o direcionamento em várias instâncias da política de turismo do País, isto é, a organização do setor de turismo do ponto de vista da Administração Pública. Enquanto ao CNTur cabia a formulação das diretrizes a serem obedecidas na Política Nacional de Turismo, a Embratur ficava responsável pelos estudos e proposições ao CNTur dos atos normativos necessários à promoção e ao funcionamento de tal política. Ao Ministério de Relações Exteriores cabia a divulgação do turismo nacional no exterior, por meio de suas tarefas diplomáticas.

É importante mencionar, como suspeita o professor João dos Santos Filho, o possível interesse dos militares no controle e criação de órgãos de turismo no Brasil, para além dos interesses econômicos. Segundo o autor,

Preocupados com a imagem do Brasil no exterior, comprometida com as denúncias sobre a tortura, repressão, seqüestro e assassinatos junto à população civil, o governo brasileiro necessitava urgentemente criar outra imagem, cujo apelativo recaiu sobre a mulher brasileira; aproveitando da natureza, do sol, do mar e do *fetichê* de mulheres sedutoras, dançando no carnaval do Rio de Janeiro.¹²

Com apoio da EMBRATUR, fez-se a divulgação da imagem do Brasil para o exterior, criando um material iconográfico de alto padrão gráfico, acompanhado de uma folheteria específica para a exportação do imaginário brasileiro, lastreada no conjunto de um discurso ufanista que levou o Estado fascista a naturalizar o absurdo (SANTOS FILHO, 2008).

A própria organização do SNT, levou a extinção do CNTur em 1991, quando da reorganização da máquina administrativa pelo presidente então empossado, Fernando Collor de Melo. O fato de o CNTur depender da Embratur para formulação das políticas nacionais de turismo enfraquecia cada vez mais o Conselho, ao mesmo tempo em que dava mais poder decisório à Embratur.

A Embratur contava ainda com recursos financeiros para financiamento do desenvolvimento da atividade turística no País. Os recursos eram provenientes do Selo de Turismo, criado pelo mesmo decreto e correspondente a séries especiais de selos emitidos pelo Departamento de Correios e Telégrafos; créditos especiais e suplementares; contribuições de qualquer natureza; juros e amortizações dos financiamentos realizados pela Empresa; entre outros.

Ressalte-se que até agora falamos apenas em diretrizes para confecção de uma política nacional de turismo e não na confecção de uma política. De fato, como observa Cruz, "excetuando-se os diplomas legais que vão reger o sistema nacional de incentivos fiscais e financeiros à atividade - apenas dois atos jurídicos têm maior relevância no que se refere à política nacional de turismo," quais sejam: a Resolução CNTur 31, de abril de 1968, que irá estabelecer o Plano de Prioridade de Localização de Hotéis de Turismo e a

¹² Tal imagem repercutirá negativamente na imagem do turismo no País agravando os problemas hoje enfrentados no tocante à prostituição. Resquícios de uma propaganda mal planejada, hoje muitas localidades enfrentam o problema do turismo sexual, demandado por levas de turistas que possuem essa imagem do Brasil.

Resolução CNTur 71, que traz as indicações para a elaboração de um Plano Nacional de Turismo - Plantur.

A Resolução CNTur 31 dava ao Conselho Nacional de Turismo a prerrogativa de delimitar as áreas de interesse turístico, segundo critérios próprios, como prioritárias para a ampliação da rede hoteleira. É importante notar que a tal Resolução tinha o intuito de orientar a aplicação dos incentivos fiscais instituídos em 1966, como o Fundo Geral do Turismo, bem como ser uma ação até a implementação do Plano Nacional de Turismo, quando este estivesse pronto.

A Resolução CNTur 71 trazia as indicações para elaboração do Plantur, a ser considerado o instrumento básico da Política Nacional de Turismo (CRUZ, 2001).

Os objetivos do Plantur compreendiam, *grosso modo*: desenvolvimento do turismo receptivo; incremento do turismo interno com vistas ao acréscimo de rendas, e à dinamização de atividades econômicas nas áreas em que se desenvolve; desenvolvimento do turismo para estímulo de atividades correlatas; e estímulo aos investimentos privados; concessão de estímulos fiscais.

O Plantur, entretanto, não foi executado e nenhum outro plano nacional de turismo que contemplasse uma abordagem global como o Plantur, até a década de 1990. Em não sendo implantado o Plantur, ficou valendo o Plano de Prioridade de Localização de Hotéis de Turismo, da Resolução CNTur 31, durante longo período.

Voltando um pouco, Cruz ressalta que, com o Decreto 55/66, o setor de turismo é equiparado à indústria e passará a receber os incentivos equivalentes àqueles destinados ao setor industrial. Vejamos os diplomas legais que criaram os incentivos fiscais para o setor neste período.

- Decreto 1.191/71, cria o Fundo Geral do Turismo – Fungetur, que tinha por objetivo “fomentar e prover recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades turísticas consideradas de interesse para o desenvolvimento do turismo nacional.” (DECRETO LEI 1.191/71 apud CRUZ, 2001). Ele é criado durante o Governo Garrastazu Médici (1970-1972), no contexto do Plano de Metas. O Fundo permitia o financiamento de até 75% do

custo total dos empreendimentos turísticos (notadamente hotéis), requerendo, portanto, uma contrapartida de apenas 25%.

Em 1975, quando da regulamentação do Fungetur, pelo Decreto-Lei 1.439/75, já sob o governo Geisel, algumas alterações são implementadas no Fundo. Mantém-se o limite de 75% de financiamento, entretanto, a isenção de todos os tributos federais (pelo prazo de dez anos) instituída no Decreto 55/66 é alvo de alteração, com o Decreto 1.439/75, passando a vigorar a redução de até 70% do imposto de renda sobre a renda e adicionais não restituíveis, para todos os hotéis e outros empreendimentos turísticos definidos pelo Poder Executivo e não mais a isenção total.

A conjuntura econômica internacional e nacional justifica, em certa medida, a redução nos incentivos fiscais. A crise do petróleo, deflagrada em 1973, faz-se sentir na economia brasileira, dando os primeiros indicativos de uma crise ainda maior, no cenário doméstico, que viria a ocorrer na década seguinte (1980). Além disso, a troca dos governos (Médici e Geisel), em 1974, traria consigo uma nova política econômica (CRUZ, 2001).

- Decreto 1.376/74, cria o Fundo de Investimentos Setoriais – Fiset, que compreendia os setores de turismo, pesca e reflorestamento; o Fundo de Investimentos do Nordeste – Finor; e o Fundo de Investimentos da Amazônia – Finam.

O Fiset contemplava claramente o setor de turismo como expresso no decreto de criação. Já o Finor e o Finam não contemplavam de maneira explícita o setor de turismo. Além disso, estes dois últimos estavam voltados para investimentos a serem realizados exclusivamente nas regiões a que se referiam.

O Finor e o Finam foram dos primeiros mecanismos de incentivos federais voltados para o desenvolvimento de regiões específicas (Nordeste e Norte, respectivamente), visando assim à minimização das disparidades regionais. Foram criados, posteriormente à criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE (em 1959, sob o governo Juscelino), e da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM (em 1966, sob Castelo Branco) e estavam diretamente atrelados a esses órgãos.

Estes dois fundos permitiam a dedução, por parte de empresas, de até 50% de seu imposto de renda para aplicação em projetos considerados, segundo critérios próprios da SUDAM e SUDENE, de interesse para o desenvolvimento econômico das regiões Norte e Nordeste. Eles permitiam também a dedução de até 8% do imposto de renda, para aplicação no Fiset-Turismo, visando a projetos de turismo aprovados pelo Conselho Nacional de Turismo.

Empresas localizadas em todo o território Nacional podem, mediante dedução dos percentuais há pouco citados no imposto de renda, investir em cotas do sistema Finor/Finam (empresas investidoras). Os recursos dos fundos são utilizados no financiamento a empreendimentos localizados nas regiões Norte e Nordeste (empresas beneficiadas), conforme o fundo (Finam ou Finor) e consoante atividade.

Note-se que, com o Decreto 55/66, conforme já mencionado, a atividade turística passa a ser equiparada à atividade industrial, devendo, portanto, ter o mesmo tratamento no que diz respeito aos incentivos fiscais. Assim, quando da criação do Finor e Finam, posteriormente ao Decreto 55/66, o setor de turismo também é contemplado.

Na década de 1980, diante do agravamento da crise econômica interna, observa-se a redução da participação do Estado no setor turístico. O Fiset passa por uma reestruturação, tendo seus limites de financiamento reduzidos. Finor e Finam continuam com a mesma estrutura.

Somente no final daquela década (1980), é que se verifica o retorno da criação de novas linhas de financiamento que contemplam o setor turístico. Em termos regionais merece destaque a criação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE¹³, administrado pelo Banco do Nordeste do Brasil – BNB. Este fundo não se restringe ao setor turístico, englobando também todos os principais setores e atividades econômicas (ABREU, 2005).

¹³ A fonte de recursos FNE engloba uma série de programas de financiamento, conforme características das atividades a serem financiadas. Assim, tem-se, por exemplo, o FNE-VERDE que financia itens de proteção ambiental e atividades produtivas que propiciem a conservação e controle do meio ambiente; o FNE-INDUSTRIAL, para financiamento de indústrias; FNE-SERVIÇOS, para financiamento do setor de serviços, inclusive bares, restaurantes etc; FNE-PROATUR, financiamento exclusivo de atividades do setor turístico; entre outros programas que utilizam recursos do FNE.

Vale citar ainda a linha de financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), criado em 1990, através do Programa FAT PRO-TRABALHO, que atende à implantação, expansão e modernização de atividades turísticas, por meio de investimentos fixos e semi-fixos.¹⁴

- Em 1979, sob os governos de Tarcísio Maia (1975-1979) e Lavoisier Maia (1979-1983), visando a superar a marginalidade do Rio Grande do Norte entre os destinos turísticos do Nordeste (que irá perdurar até meados da década de 1980), o Estado Potiguar irá implementar o projeto da Via Costeira - Parque das Dunas, em Natal. A ideia era suprir a carência do parque hoteleiro da cidade e, assim, atrair mais turistas, já que a deficiência de equipamentos turísticos era latente no Estado. O Projeto previa a urbanização daquela área e a implantação de cinco hotéis de categoria cinco estrelas, distribuídos por três unidades turísticas ao longo dos 8,5 km de costa, intercaladas por áreas de passeio e acesso à praia. (CRUZ, 2001) O Estado proveria a infraestrutura e a iniciativa privada entraria com os investimentos em hotéis, aproveitando os incentivos fiscais e financeiros oferecidos pelos Governos estadual e federal.
- Em 1990, em ação conjunta entre o Governo federal e os governos estaduais de Pernambuco e Alagoas, foi proposto ao BID o financiamento de um programa para aproveitar as riquezas turísticas do litoral entre Recife e Maceió. A ideia era a urbanização turística de praias ao longo de 120km de litoral entre as duas cidades, com a construção de 14 mil apartamentos (quartos de hotéis). Era o Mega-Projeto Costa Dourada (CRUZ, 2001). Mais uma vez, o Estado entraria com a infraestrutura e a iniciativa privada com os investimentos na rede hoteleira. É interessante notar, nesse caso, que, à época, o presidente da República era Fernando Collor de Melo, cuja carreira política foi construída no Estado de Alagoas. É interessante também que a criação do PRODETUR/NE, como veremos mais adiante, ocorre justamente nesta época.

¹⁴ O Fundo de Amparo ao Trabalhador foi instituído pela Lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

1991-1999

O terceiro período vai de 1991 (no contexto do governo Collor de Melo) até 1999 (já no governo Fernando Henrique Cardoso). É neste período que finalmente será formulada uma Política Nacional de Turismo – PNT, em 1996.

Em 1991, sob o governo Collor, a Embratur passa por uma reestruturação, transformando-se numa autarquia, que tem como fim a formulação, coordenação e execução da PNT, conforme estabelece a Lei 8.181/91. A regulamentação desta lei se dá, posteriormente, pelo decreto 448/92, o qual estabelece o objetivo principal da Política Nacional de Turismo como sendo “o desenvolvimento do Turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional.” (CRUZ, 2001). Segundo o mesmo decreto, a PNT objetivava ainda a: (i) democratização do acesso ao turismo nacional, pela incorporação de diferentes segmentos populacionais; (ii) redução das disparidades sociais e econômicas de ordem regional; (iii) aumento dos fluxos turísticos, taxa de permanência e gasto médio de turistas estrangeiros no país; (iv) difusão de novos pontos turísticos, objetivando a diversificação dos fluxos entre as Unidades da Federação e beneficiar especialmente as regiões de melhor nível de desenvolvimento; (v) ampliação e diversificação dos equipamentos e serviços turísticos; (vi) estímulo ao aproveitamento turístico dos recursos naturais e culturais; (vii) estímulo à criação e implantação de equipamentos destinados às atividades de expressão cultural, serviços de animação turística e outras atrações.

Ressalte-se que muitos dos objetivos preconizados não contavam com as explanações necessárias de como alcançá-los. Por exemplo, o decreto 448/92, que regulamentou a Lei 8.181/91, menciona a democratização do acesso ao turismo nacional, entretanto não explicita os meios para alcançar tal fim, fato que estará mais bem explicado em 1996 quando da implementação da Política Nacional de Turismo.

Ainda em 1992, é criado o Plano Nacional de Turismo (Plantur), como forma de implementar a Política Nacional de Turismo estabelecida com o decreto 448/92. Segundo Cruz, “trata-se de um plano detalhado de ações a serem deflagradas pelo poder público federal para efetivar a política nacional de turismo.” (2001: p 60). O Plano estava organizado

em sete Programas: Programa Polos Turísticos, Programa Turismo Interno, Programa Mercosul, Programa Ecoturismo, Programa Marketing Internacional, Programa Qualidade e Produtividade do Setor Turístico, Programa de Formação de Recursos Humanos para o Turismo.

O Plano, elaborado dentro de um contexto político bastante conturbando, no qual houve a deposição do então presidente Fernando Collor de Melo, não saiu do papel. Havia também uma instabilidade econômica bastante latente que se refletia sobre todos os setores da economia, inclusive o turismo.

No tocante aos instrumentos para financiamento da atividade turística neste período, destaca-se a criação, em 1993, do Programa de Apoio ao Turismo Regional do Nordeste – PROATUR. Conforme recomendação do Conselho Deliberativo da SUDENE, o BNB incluiu a atividade turística na programação do FNE, por meio de um programa de crédito próprio - o PROATUR.¹⁵ Este Programa de crédito tem como objetivo financiar a implantação, ampliação e/ou realocização de empreendimentos do setor turístico, habilitados na EMBRATUR, incluindo hotéis, pousadas, trilhas ecológicas, agências de turismo, empresas de animação, alimentação, transportadoras, entre outros (ABREU, 2005).

Ressalta-se, também, a existência, além dos incentivos e das linhas de financiamento já citadas, de abrangência nacional ou regional, dos recursos do Sistema BNDES voltadas para o setor de turismo¹⁶. A exemplo das linhas do FNE, as linhas de financiamento do BNDES destinadas ao setor turístico contemplam a implantação, ampliação e/ou modernização, bem como a aquisição de máquinas e equipamentos (FINAME) de empreendimentos turísticos localizados em todo o Território Nacional, desde que atendam aos critérios estabelecidos pelo Sistema, como, por exemplo, a necessidade de localização dos empreendimentos a serem financiados em municípios classificados como turísticos pela Embratur.

¹⁵ É importante ressaltar que, antes desta data, o FNE já financiava empreendimentos do setor de turismo, por meio de seus demais programas de crédito, especialmente, o FNE-SERVIÇOS. O que muda com a recomendação da SUDENE é o fato de ser criada uma nova linha de crédito exclusiva para as atividades do setor de turismo.

¹⁶ O Sistema BNDES é formado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME) e a BNDES Participações S/A (BNDES PAR).

FUNGETUR, FINOR e FINAM continuam em vigência. No quadro seguinte, pode-se verificar as aplicações efetuadas pelo FUNGETUR, FINOR e FINAM no período de 1994 a 2001.

Quadro 1: Aplicação de recursos FUNGETUR e FINOR/FINAM – 1994 a 2001 (R\$)

ANO	CONTRATOS/PROJETOS APROVADOS	RECURSOS PRÓPRIOS	FINOR/FINAM	FINANCIAMENTO	FUNGETUR
1994	6	16.235.541	37.226	8.898.272	5.532.116
1995	31	42.268.485	-	-	28.709.109
1996	26	46.282.529	18.295.997	-	20.057.551
1997	19	37.912.272	34.320.230	24.402.814	19.878.432
1998	8	45.215.535	58.654.994	-	591.702
1999	13	69.184.629	66.901.824	-	3.964.767
2000	10	57.603.609	83.355.173	-	2.358.594
2001	5	19.554.207	50.774.339	-	-
TOTAL	118	334.256.794	312.339.783	33.301.086	81.092.271

ABREU, 2005.

Dados: Anuário Estatístico EMBRATUR – 2003

Somente em 1996, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, é que a Política Nacional de Turismo esboçada pelo Decreto 448/92 foi instituída.

Mais detalhada do que o esboço anterior, a PNT para o período de 1996-1999 englobava as percepções da importância do setor para a economia, já difundida em muitos países, e apontava os caminhos a serem seguidos. “A valorização nacional do turismo reflete não somente a descoberta do turismo como atividade produtiva relevante, mas, também, um (re)ordenamento espacial do turismo em escala global, em plena expansão territorial.” (CRUZ, 2001).

Os objetivos da PNT 1996-1999 demonstravam a preocupação na organização e definição dos papéis dos atores envolvidos. Compreendiam: (i) ordenação das ações do Setor Público orientando o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o bem estar social; (ii) definição de parâmetros para o planejamento e a execução das ações dos governos estaduais e municipais; e (iii) orientação referencial para o setor privado.

O documento previa quatro macroestratégias estritamente relacionadas com os objetivos preconizados: ordenamento, desenvolvimento e promoção da atividade pela articulação entre o governo e a iniciativa privada; qualificação profissional dos recursos

humanos envolvidos no setor; implantação de infraestrutura e infraestrutura turística adequada às potencialidade regionais; e descentralização da gestão turística por intermédio do fortalecimento dos órgãos delegados estaduais, municipalização do turismo e terceirização de atividade para o setor privado.

A descentralização a que se refere a terceira estratégia, na verdade, é controlada, já que o Governo federal busca manter o controle estatal da atividade, só que por meio de concessões e negociações, delegando, por exemplo, parte da responsabilidade aos estados e municípios, como de fato ocorre no PRODETUR/NE.

Neste contexto, foi inserido e estruturado o PRODETUR/NE, que se constituía como um dos principais programas desenvolvidos pelo Governo federal para consolidar as diretrizes da Política Nacional de Turismo. Outros programas importantes foram: Programa Nacional de Municipalização do Turismo; Programa Nacional de Ecoturismo; Programa de Formação do Profissional no Setor Turístico; e o Plano Anual de Publicidade e Promoção.

3.3. PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO NO NORDESTE DO BRASIL – PRDTUR / NE

O Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODEUTR/NE) tem suas negociações iniciadas no ano de 1991, no então governo Collor de Melo, e em 1995, já com Fernando Henrique Cardoso no poder, tem início sua execução. Em agosto de 1996, o PRODETUR ganhou dinamismo, quando passou a integrar o elenco de projeto prioritários do Governo federal, denominado Programa Brasil em Ação, que visava à retomada do crescimento nacional.

Trata-se de um programa de crédito para o setor público (estados e municípios) confeccionado para gerar condições para o desenvolvimento da atividade turística no Nordeste. Sua área de abrangência coincide com a área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que, por sua vez, é a mesma área de atuação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), englobando, pois, os nove estados nordestinos, o norte do Estado de Minas Gerais (vale dos rios Jequitinhonha e Mucuri) e norte do Estado do

Espírito Santo. A origem dos recursos do Programa é do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e o órgão executor é o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), que acumula a função de repassador dos recursos.

O PRODETUR/NE está organizado em duas fases (até o momento). A primeira teve início em 1994, com a assinatura dos contratos de financiamento (entre BNB e BID) e de repasse (entre BNB e submutuários, estados nordestinos). Esta fase inicial tem vigência até o ano de 2005, quando ocorreram os últimos desembolsos do Programa. Em 2006, ocorre a assinatura do Contrato de Repasse entre BNB e estados envolvidos no PRODETUR/NE II. A segunda fase ainda está em andamento e conta com o Ministério do Turismo (MTur) que participa do Programa por meio do aporte da maior parte da contrapartida local, bem como compõe o Grupo de Trabalho, juntamente com o BNB, para a análise dos planos turísticos e projetos por ele apoiados.

Quadro 2: Quadro Cronológico da criação do PRODETUR/NE¹⁷

1991
Governos dos estados nordestinos buscam atividades econômicas para incrementar níveis de emprego e renda mediante desenvolvimento da vocação turística da região.
O Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) encomenda estudo para se identificar as atividades econômicas competitivas para a região, tendo como conclusão o turismo.
O BNDES, a partir do estudo encomendado, cria o Programa Nordeste Competitivo (PNC), com uma linha de crédito específica para a atividade turística. Ressalte-se que esta linha de crédito não é para o setor público , mas para empreendedores de diversos setores de atividade, inclusive o turismo (setor privado). O PNC teve o apoio do BID.
Iniciam ações para elaborar e implementar um programa específico (para o setor público) para o desenvolvimento do turismo, após negociações entre SUDENE, BNB, BID, o então Ministério de Esporte e Turismo e os governos dos estados do Nordeste.
1992
Criado Comitê Consultivo e de Coordenação do Programa com a participação dos Ministérios da Fazenda, Planejamento, Indústria, Comércio e Serviço e Aeronáutica, Banco do Nordeste (BNB), SUDENE, EMBRATUR, Departamento de Aviação Civil (DAC) e Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN).
BNB elabora documento preliminar sobre o futuro programa de desenvolvimento do turismo no Nordeste, resumindo propostas dos estados.
Inicia-se negociação junto ao Banco Interamericano (BID) e à Comissão de Financiamentos Externos (COFIEIX) para priorizar o Programa.
Negociação com o BID para delimitação da amostra de projetos, definição de critérios para seleção destes, elaboração do Regulamento Operacional e definição das condições de elegibilidade dos submutuários (estados da região Nordeste).

¹⁷ Quadro montado com dados contidos no documento elaborado pelo Banco do Nordeste, em dezembro de 2002, e intitulado *Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR/NE – A Gestão Pública Empreendedora a Serviço do Desenvolvimento Sustentável do Turismo*.

Realização de estudos técnicos nas áreas de meio ambiente e desenvolvimento institucional, realizados pelo BNB e Consultorias.

1993

Aprovada pela COFIEX a inclusão de aporte de recursos federais como contrapartida local dos empréstimos.

1994

Assinado Contrato 841-OC/BR referente ao PRODETUR/NE entre o BNB e BID, e posteriormente entre BNB e sub-mutuários (estados da região e o Município de Maceió-AL).

1995

Início da execução do Programa

1996

PRODETUR/NE é inserido entre os 42 empreendimentos prioritários do Plano Plurianual (PPA).

1998

Mapeamento e definição, pelo BNB, de 37 áreas com potencial turístico na região Nordeste, e posterior delimitação e criação dos nove polos de turismo, contemplando os nove estados.

1999

Início das negociações do PRODETUR/NE II - BNB reúne-se com os estados para apresentar a metodologia para estruturação dos Polos de turismo e discutir minuta do PRODETUR/NE II.

2000

Aprovado PRODETUR/NE II

2002

Assinado Contrato de Financiamento do PRODETUR/NE II 1392/OC-BR, entre BID e BNB.

2005

Últimos desembolsos do PRODETUR/NE I

2006

Conclusão do processo de contratação dos subempréstimos (em junho), considerando que a assinatura do Contrato de Empréstimo nº 1392/OC-BR já havia sido realizada em 2002.

Fonte: ABREU, 2005

3.3.1 PRODETUR I

A característica fundamental do Programa, apontada por seus gestores, é possibilitar a exploração do turismo no Nordeste brasileiro de forma planejada e sistêmica. Segundo os gestores do Programa não se trata de um mero programa de obras ou de uma simples linha de crédito à disposição dos governos estaduais; entretanto, a despeito disso, o que se verifica é uma concentração, no primeiro momento, de investimentos em infraestrutura.

O objetivo básico do programa é reforçar a capacidade da Região Nordeste em manter e expandir sua crescente indústria turística, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico regional. O Programa pretende prover de infraestrutura básica e serviços públicos, áreas atualmente de expansão turística e onde a capacidade do Estado não acompanhou a demanda por tais serviços; os investimentos beneficiarão principalmente a população de baixa renda das áreas selecionadas. Assim, **com a melhoria das condições das áreas turísticas, busca-se também atrair atividades turísticas privadas adicionais e de melhor padrão, gerando oportunidades de emprego e aumento dos níveis de renda e das receitas públicas (grifo nosso)** (ABREU, 2005 *apud* BID, BNB, 11994).

Esse objetivo básico, em sua primeira fase, foi perseguido pela da implantação das estratégias turísticas desenvolvidos pelos Estados participantes (Macro-Estratégias), traduzidas em planos de ação que contemplaram projetos prioritários de infraestrutura, serviços públicos e desenvolvimento institucional, destinados a dinamizar a atividade turística e a participação da iniciativa privada no setor.

Quadro 3: Objetivos Geral e Específicos do PRODETUR/NE I

Objetivo Geral:
Reforçar a capacidade da região Nordeste em manter e expandir sua indústria turística, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico regional, por meio de investimentos em infraestrutura e serviços públicos em áreas atualmente de expansão turística.
Objetivos Específicos:
1. Atrair atividades turísticas privadas adicionais e de melhor padrão.
2. Gerar oportunidades de emprego.
3. Melhorar os níveis de renda.
4. Aumentar as receitas públicas.
5. Beneficiar a população de baixa renda das áreas selecionadas com disponibilização dos serviços de abastecimento de água, esgotos e acessos pavimentados.
6. Aumentar a capacidade dos estados beneficiados de acompanhar a demanda por serviços básicos.

Fonte: Banco do Nordeste do Brasil

O quadro seguinte demonstra a estruturação do Programa nos seus quatro grandes componentes e subcomponentes.

Quadro 4: Componentes e subcomponentes dos investimentos do PRODETUR/NE¹⁸

COMPONENTE A: DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL
Objetivo: ampliar a capacidade das entidades beneficiárias de executar suas respectivas funções, proporcionando assistência técnica, com ênfase nas áreas de reestruturação organizacional; desenvolvimento e implementação de sistemas de apoio administrativo, financeiro e instrumentos operacionais; fortalecimento da capacidade fiscal e regulatória (particularmente das administrações municipais); e treinamento de pessoal.
COMPONENTE B: OBRAS MÚLTIPLAS EM INFRAESTRUTURA BÁSICA E SERVIÇOS PÚBLICOS (Saneamento, Resíduos Sólidos, Recuperação e Proteção Ambiental, Transportes e Recuperação do Patrimônio Histórico)
a) Saneamento
Objetivo: melhorar os serviços públicos de abastecimento de água e tratamento de esgoto nas áreas abrangidas pelo Programa.
b) Gerenciamento de Resíduos Sólidos
Objetivo: proporcionar uma coleta apropriada e eficiente dos resíduos sólidos no meio urbano; proporcionar um transporte eficiente e econômico dos resíduos até a área de despejo final; proporcionar uma eliminação ecologicamente segura, tecnicamente prática e de baixo custo; promover programas de Educação Ambiental e de longo alcance orientado à mudança de atitude da população; fortalecer as instituições em seus aspectos técnicos e financeiros; proteger a saúde e segurança de seus trabalhadores.

¹⁸ Quadro montado com informações constantes no Relatório Final de Projeto do PRODETUR/NE I, elaborado pelo Banco do Nordeste do Brasil. Disponível no site www.bnb.gov.br.

c) Recuperação e Proteção Ambiental

Objetivo: melhorar / manter a qualidade ambiental das áreas de interesse turístico, por meio de investimentos em estudos, Educação Ambiental, manejo, preservação e recuperação de recursos naturais em determinados territórios dentro da área de abrangência do Programa.

d) Transportes (obras viárias urbanas e rodovias)

Objetivo: propiciar acesso cômodo, confiável e seguro a zonas turísticas; melhorar a circulação urbana e diminuir congestionamentos associados ao acesso às zonas de interesse turístico.

e) Recuperação do Patrimônio Histórico

Objetivo: recuperar monumentos históricos, principalmente da época colonial e constituir-los focos de atração turística; revitalizar o contorno urbano de áreas degradadas, mas com potencial cultural, comercial e habitacional; e promover a participação do setor privado nessas atividades.

COMPONENTE C: MELHORAMENTO DE AEROPORTOS

Objetivo: facilitar o acesso para o Nordeste, por meio do melhoramento de oito aeroportos na região, sete dos quais administrados pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) e um aeroporto controlado pelo Estado da Bahia (aeroporto de Lençóis - BA)

COMPONENTE D: ESTUDOS E PROJETOS

Objetivo: propiciar a elaboração de estudos e projetos referentes a obras e ações passíveis de implantação no âmbito do PRODETUR/NE.

ABREU, 2005.

Para tornar-se elegível, isto é, passível de financiamento com recursos do PRODETUR, os projetos deveriam estar inseridos nos grandes componentes estabelecidos pelo Programa, além de fazerem parte da Macro Estratégia Turística dos Estados, de sorte que seriam analisados conforme critérios preestabelecidos no Regulamento Operacional do Programa.

Os projetos selecionados, em função das prioridades definidas na Macroestratégia Turística (Plano de Ação) de cada um dos estados nordestinos, foram previamente analisados e aprovados pelo BNB e pelo BID, em função dos atrativos existentes nas localidades onde seriam implantados e do potencial de contribuição para a expansão do turismo regional.

Assim, na primeira fase do Programa, foram estipulados dois grandes componentes: **Obras Múltiplas**, que englobavam os setores de Saneamento (Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário), Administração de Resíduos Sólidos, Proteção e Recuperação Ambiental, Transporte (Obras Viárias Urbanas e Rodovias) e Recuperação de Patrimônio Histórico; e **Desenvolvimento Institucional**, que englobava o financiamento, a assistência

técnica aos órgãos envolvidos no Programa, elaboração e implantação de planos de desenvolvimento urbano e ambiental e capacitação de recursos humanos ¹⁹ (ABREU, 2005).

Os projetos contemplados por parte de cada um destes setores foram avaliados quanto a três critérios básicos, a saber: Critérios Técnicos, Avaliação Ambiental e Avaliação Socioeconômica. Abaixo, elencamos os principais aspectos de cada um dos critérios que nortearam as análises dos projetos, e que, *grosso modo*, são comuns à primeira e segunda fases do Programa. Assim, um projeto de saneamento ou reurbanização de via urbana, por exemplo, serão analisados conforme tais critérios.

As diretrizes técnicas estabelecem que devem ser definidos, no estudo de concepção, os custos de implantação de obras de proteção ambiental, de manutenção e operação para cada alternativa estudada para o empreendimento, de sorte que a alternativa escolhida será submetida às análises ambientais e socioeconômicas do projeto com relação à sua integração ao sítio, e à estrutura urbana existente, bem como às questões legais.

As diretrizes ambientais preveem a elaboração de Relatório Ambiental Preliminar (RAP), que deverá considerar: o uso do solo, características do ambiente natural, características socioeconômicas e outros aspectos relevantes para a análise. Requerem ainda análise e elaboração de breve relatório das interferências (distúrbios de tráfego, pedestres, ruído etc.), assim com tais relatórios deverão apresentar soluções para mitigação a serem incorporadas no projeto executivo. Devem ainda ser demonstradas evidência de divulgação e consulta sobre o projeto, junto à comunidade afetada e/ou beneficiada com reuniões com a participação de residentes, ONGs e outras organizações da sociedade civil.

A avaliação socioeconômica verificará o adequado dimensionamento do projeto, com identificação das áreas de impactos diretos e indiretos, descrição da situação de infraestrutura física da área de impacto do projeto, relatando o estado atual e a capacidade para absorver a demanda incremental decorrente do mesmo, descrição da infraestrutura social da área de impacto do projeto, especialmente aquelas relacionadas a segurança

¹⁹ Havia também, como observado no quadro 3 os componentes Aeroportos e Estudos e Projetos, mas a diversidade dos projetos recaía sobre Obras Múltiplas e Desenvolvimento Institucional.

pública, serviços de atendimento ao turista e uso ocupacional predominante na área, observando a deficiência atual ou futura, além de análises de custo-benefício e estudo de sustentabilidade financeira do projeto.

Na Macroestratégia, cada estado apresentava uma lista de municípios que considerava prioritários para o desenvolvimento do turismo, em função dos atrativos que possuíam. A lista identificava níveis de prioridade que iam do I ao III, sendo mais prioritários os municípios incluídos no nível I.

O que se percebeu, posteriormente, foi uma mudança estratégica do Programa, já que houve muitas alterações nas prioridades apresentadas inicialmente. A maior parte dos municípios interioranos originalmente incluídos como prioridade I (mas que não constituíam a maioria dos municípios), foi preterida, sendo priorizados outros municípios localizados no litoral.

As causas dessas alterações podem ser buscadas na dificuldade financeira dos estados em responder à contrapartida que lhes cabia, fato que levou a uma redução no número de municípios considerados prioritários.

Para citar um exemplo, o Município de Maceió, antes considerado prioridade II, foi incluído como prioridade I e passou a integrar o grupo de municípios prioritários do Estado de Alagoas, juntamente com os já prioritários municípios de Maragogi, Barra de Santo Antônio e Paripueira. Ressalte-se que, ao final, no caso de Alagoas, apenas o Município de Maceió recebeu recursos do PRODETUR/NE I. Isto ocorreu em função da incapacidade, momentânea, do Estado de Alagoas, de arcar com novas despesas, além de restrições financeiras daquele Estado junto ao Governo federal. Rapidamente, a Prefeitura Municipal de Maceió, após demonstrar evidências de que se enquadrava nos critérios de elegibilidade previstos no Regulamento Operacional do Programa, e comprovar capacidade de cumprimento de termos e condições prévias e especiais estipuladas no Contrato de Empréstimo, solicitou a transferência dos recursos previstos (para o Estado) para o Município de Maceió.

Considera-se ainda como causa das alterações nas prioridades dos municípios um possível descuido na preparação das macroestratégias e planos de ação dos estados quando do estabelecimento dos municípios prioritários, o que levou à posterior alteração.

Embora as alterações tenham sido feitas com justificativas técnicas, não descartamos a possibilidade de influência política na priorização dos municípios, tanto quando da primeira indicação quanto nas alterações posteriores. Alguns municípios interioranos têm um peso político bastante relevante nos contextos estaduais, como é o caso de Campina Grande, na Paraíba, e Juazeiro do Norte, no Ceará (antes prioridade I). Sua inclusão como prioritários, no primeiro momento, relacionava-se ao calendário turístico destes municípios, como a Festa de São João, em Campina Grande, e o turismo religioso, em Juazeiro do Norte; mas, ao final, acabaram sendo preteridos na primeira fase.

Além disso, as alterações ocorreram entre os anos de 1992 e 1995, período de extrema instabilidade política em que houve o *impeachment* do então presidente Collor de Melo (1992), sua sucessão pelo então vice-presidente Itamar Franco (1992) e posteriormente, nas eleições de 1994, a vitória de Fernando Henrique Cardoso, que assume o governo em 1995. Pesa ainda o fato de terem ocorrido no período as eleições para os governos municipais (1992) e estaduais (1994). Estes fatos sugerem que os novos alinhamentos políticos (entre as esferas federal, estaduais e municipais) podem ter tido algum tipo de influência na mudança de prioridades dos municípios.

Ademais, pode ser invocado como explicação para o caráter eminentemente litorâneo na escolhas dos municípios prioritários o fato da sua proximidade às capitais nordestinas, que funcionavam como portões de entrada, e o apelo do turismo de sol e praia, bastante difundido.

Ainda que revelada de formas diversas, a opção por privilegiar o litoral nordestino com as ações do PRODETUR é um fato. No final das contas, o que determinou ser o litoral e não o semiárido ou o sertão a receber recursos foi uma decisão estadual; assim como o foi a opção de beneficiar alguns municípios litorâneos em detrimento de outros também

litorâneos, ou mesmo o beneficiamento de umas áreas e não outras dentro dos municípios contemplados (ABREU, 2005).

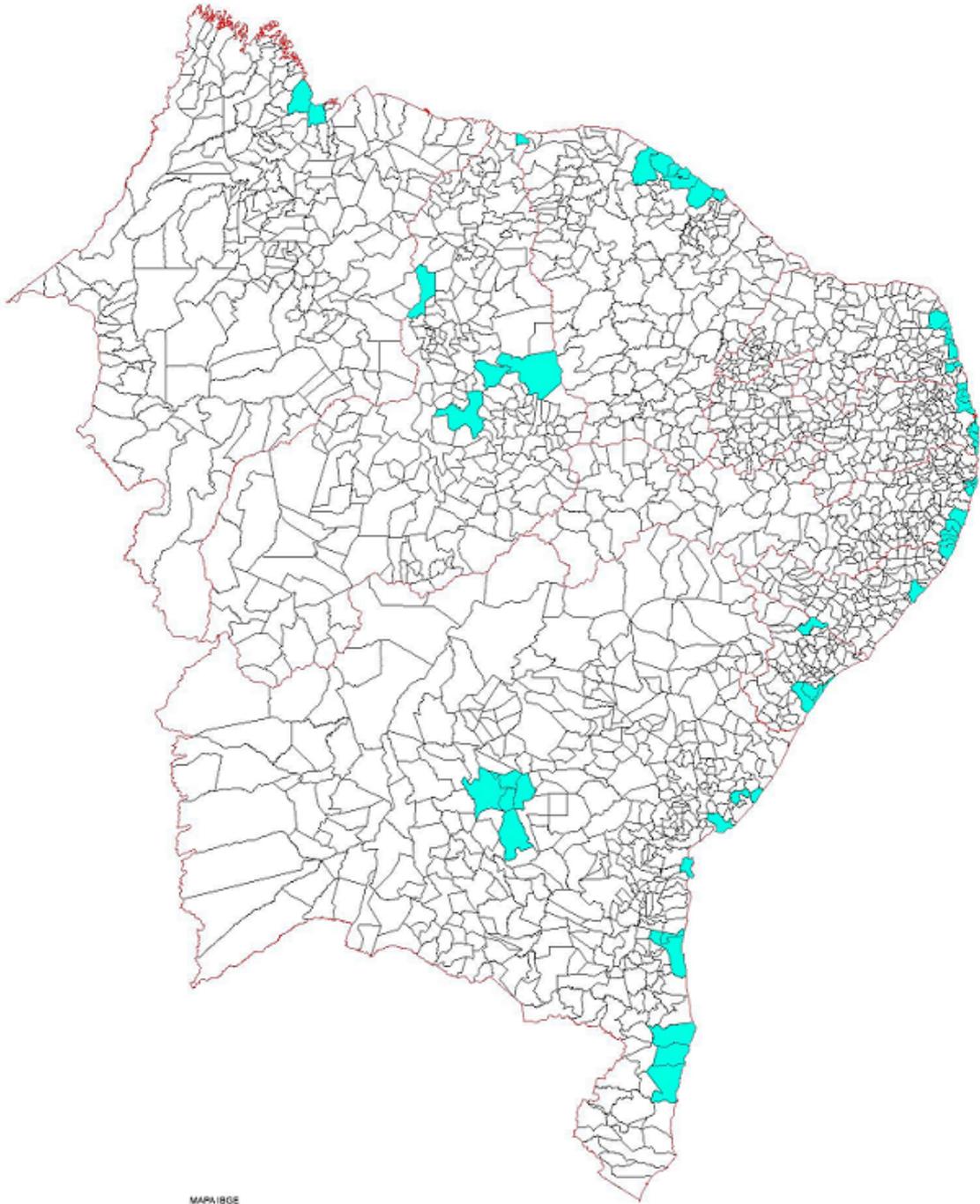


FIG. 5 – Municípios contemplados com recursos do PRODETUR/NE I
Org. ABREU, 2005.
Base do mapa: IBGE
Dados: BNB

Mais à frente, abordaremos os principais investimentos do PRODETUR/NE I na região.

3.3.2. PRODETUR II

Já na segunda fase do Programa (PRODETUR/NE II), com o amadurecimento obtido com a experiência anterior, novos conceitos e estratégias foram incorporados.

O primeiro deles é a utilização, na definição das áreas a serem beneficiadas pelas ações do Programa, do conceito de polos turísticos, entendidos como espaços geográficos claramente definidos, com pronunciada vocação para o turismo, envolvendo atrativos turísticos similares e/ou complementares. (BNB – disponível em www.bnb.gov.br, consultado em janeiro de 2010).

O BNB, juntamente com os governos estaduais da região Nordeste, identificou algumas áreas, do ponto de vista do turismo, com vocações semelhantes, e iniciou o processo de formação de 16 polos turísticos. Ressalte-se que, no Estado de Minas Gerais, somente o Polo Vale do Jequitinhonha tem programação para receber recursos do PRODETUR/NE II. Os dois outros polos do Estado podem ser beneficiados com etapas posteriores.

Ressalte-se também que nem todos os municípios de um determinado polo turístico receberão investimentos no âmbito do PRODETUR/NE II. Os municípios contemplados com recursos constituem a chamada *área de planejamento* do Polo. A seleção dos municípios que serão beneficiados ocorre no processo de planejamento do polo e na sua posterior aprovação pelo Banco do Nordeste e Ministério do Turismo.

Neste sentido, os 14 polos contemplados com recursos do PRODETUR/NE II são: Polo Costa dos Corais – AL; Polo do Descobrimento – BA (anteriormente denominado Polo Costa do Descobrimento); Polo Chapada Diamantina – BA; Polo Litoral Sul – BA; Polo Salvador e Entorno – BA; Polo Costa do Sol – CE; Polo Capixaba do Verde e das Águas – ES (anteriormente denominado de Costa do Marlim); Polo São Luís e Entorno – MA; Polo

Vale do Jequitinhonha – MG; Polo Costa das Piscinas – PB; Polo Costa dos Arrecifes – PE;
Polo Costa do Delta – PI; Polo costa das Dunas – RN; Polo Costa dos Coqueirais – SE.

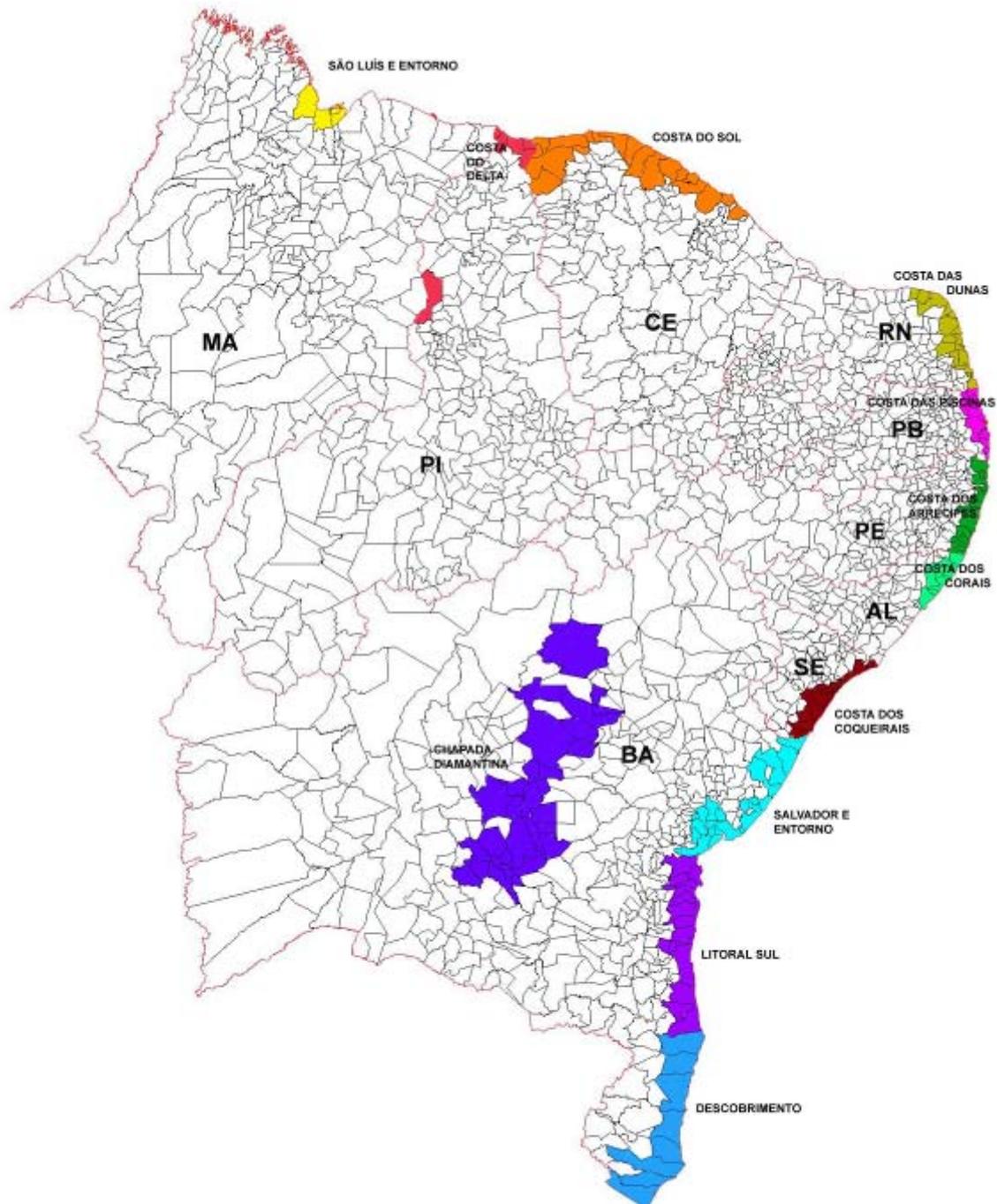


FIG. 6 – Polos de Turismo (PRODETUR /NE II)
Org. ABREU, Luciano M.
Base cartográfica: IBGE
Dados BNB

Na figura 6, é possível visualizar a distribuição dos polos turísticos do PRODETUR/NE II localizados na região Nordeste. O quadro 7, ao final deste subcapítulo, detalha a composição dos municípios dos polos, da área de planejamento (municípios que receberão recursos da segunda fase do Programa), bem como ao ano de criação dos conselhos de turismo (que validaram os PDITS) de cada um dos polos.

A segunda estratégia inserida no PRODETUR/NE II foi a determinação de que cada estado deveria elaborar um Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS), para cada polo turístico. Isto é, para serem elegíveis, os projetos deveriam, além de respaldados no Regulamento Operacional do Programa, estar contemplados nos PDITS. A ideia do PDITS é uma evolução em relação às macroestratégias requeridas na primeira fase do Programa, já que exigia estudos mais aprofundados e a formatação de um plano estadual para o setor de Turismo. Além do mais, cada polo deveria contar com um Conselho de Turismo, que, entre outras atribuições, tinha a de garantir o diálogo constante entre a sociedade e os órgãos executores do Programa.

O Conselho de Turismo, segundo definição do Banco do Nordeste,

[...] compreende um espaço formado pelo conjunto de atores-chave de um determinado Polo Turístico, que é sistematizado para o planejamento, a deliberação e viabilização de ações que concorram para o desenvolvimento do turismo, através da identificação dos entraves existentes e implementação de soluções sistêmicas para mitigação desses óbices, bem como atua de forma a fortalecer os elos da Cadeia Produtiva do Turismo, incorporando ações **antecedentes** e **subseqüentes** (*grifo nosso*) à realização das ações (www.bnb.gov.br).

Os conselhos são compostos de representantes do Poder público federal (Banco do Nordeste do Brasil - BNB, outros bancos públicos federais e outros órgãos federais), estadual (diversas secretarias de estado), municipal (prefeituras dos municípios que compõem os polos), iniciativa privada (com várias associações, especialmente aquelas representativas do setor de turismo) e terceiro setor (representados por associações, ONGs e universidades, entre outros). Cada Conselho tem uma composição diferenciada em cada Polo, mas sempre com representantes das cinco esferas citadas (federal, estadual,

municipal, iniciativa privada e terceiro setor) e com a presença sempre garantida do BNB e das prefeituras dos municípios dos polos.²⁰

Ressalte-se que os conselhos de turismo também validam os PDITS elaborados, e, neste sentido, têm certo poder na determinação de algumas ações, inclusive na escolha de projetos.

A terceira estratégia é a utilização dos conceitos de completar e complementar, na definição dos projetos elegíveis. Estes conceitos vinculam projetos que completam ou complementam as ações já financiadas na primeira fase (PRODETUR/NE I), englobando ainda aqueles projetos em municipalidades que, mesmo não tendo recebido recursos na primeira fase, receberam influências dos projetos implantados.

O conceito de completar, no contexto do PRODETUR/NE II, refere-se a ações que, embora previstas no âmbito do PRODETUR/NE I, não foram finalizadas ou executadas nos municípios, mas que continuam sendo necessárias à sustentabilidade da atividade turística no polo. Por outro lado, entendem-se como ações a serem complementadas, aquelas identificadas como prioritárias, em função dos resultados e impactos das inversões realizadas pelo PRODETUR/NE I no polo.

Como forma de dar mais clareza, apresentamos na sequência, um quadro-resumo sobre como se dava a escolha dos municípios e projetos dos PRODETUR I e II.

²⁰ O número de membros dos Conselhos será, preferencialmente, 36, sendo 03 do Poder público federal, 07 do Poder público estadual, 08 do Poder público municipal, 09 do terceiro setor e 09 do setor privado. Os membros do Poder público federal são indicados em conjunto pelo BNB e Governos estaduais; os membros do Poder público estadual são indicados pelos governos estaduais; os membros do Poder público municipal são convidados pelo BNB e governos estaduais; por eleição direta, são escolhidas as prefeituras que terão assento no Conselho do Polo; os membros do terceiro setor o BNB e governos estaduais divulgam de forma ampla entre as entidades representativas das comunidades, as interessadas se apresentam e recebem o regulamento dos conselhos. Aquelas habilitadas são convocadas para reunião específica, onde são eleitas as representantes; os membros do setor privado também são eleitos a partir de uma lista prévia elaborada pelo BNB e governos estaduais (conforme estabelecido no Regulamento do Conselho elaborado pelo BNB e BID).

Quadro 5: Quadro Resumo

	PRODETUR I	PRODETUR II
Escolha dos Municípios	<ul style="list-style-type: none"> Realizada pelos estados com base nas Macroestratégias Turísticas (Plano de Ação). 	<ul style="list-style-type: none"> Realizada pelos estados através da constituição de Polos Turísticos (BNB auxilia na identificação dos Polos); Cada Polo deverá contar com um PDITS (elaborado com base em Termo de Referência confeccionado pelo BNB, BID e Ministério do Turismo).
Escolha dos Projetos	<ul style="list-style-type: none"> Realizada pelos estados com base em sua Macroestratégia Turística. 	<ul style="list-style-type: none"> Realizada pelos estados com base nos PDITS e em articulação com os municípios do Polo; Os projetos devem estar fundamentados dentro dos PDITS e devem obedecer aos critérios de "completar" e "complementar"; Todos os municípios que receberem recursos deverão possuir Planos Diretores Municipais atualizados, e os projetos pleiteados deverão estar previstos nos Planos Diretores; Os Conselhos de Turismo de cada Polo opinam sobre os projetos e outras ações complementares.
Validação	<ul style="list-style-type: none"> Técnicos do BNB fazem a análise de conformidade e elegibilidade dos projetos indicados pelos estados com base no Regulamento Operacional do Programa (elaborado pelo BNB e BID) 	<ul style="list-style-type: none"> BNB, BID e Ministério do Turismo validam os Polos Turísticos, os PDITS e os projetos indicados, com base no Regulamento Operacional do Programa e Termos de Referência. Os PDITS também são validados pelos Conselhos de Turismo.
Principais documentos envolvidos	<ul style="list-style-type: none"> Plano de Ação (Macroestratégias Turísticas); Regulamento Operacional do Prodetur; Termos de Referência para Elaboração dos Projetos. 	<ul style="list-style-type: none"> PDITS; Regulamento Operacional do Programa; Termos de Referências (para PDITS e projetos); Planos Diretores Municipais.
Principais entidades Envolvidas	BID, BNB, governos estaduais, governos municipais,	BID, BNB, Ministério do Turismo, governos estaduais, governos municipais, Conselhos de Turismo.

Org. ABREU, Luciano Muniz.

Ressalte-se que no PRODETUR/NE II os critérios de elegibilidade dos projetos, além daqueles utilizados pelo PRODETUR/NE I, consideravam uma série de itens, tais como: (i) relação com o PRODETUR/NE I, no que se refere aos conceitos de "completar" e "complementar"; (ii) fluxo turístico existente na localidade; **(iii) manifestação de investidores privados na área do projeto**; (iv) capacidade do órgão gestor; (v) disponibilidade do projeto (se completo, parcial ou em elaboração); (vi) o número de habitantes da municipalidade entre outros. Para cada tipo de projeto (Transporte, Urbanização, Saneamento, Meio Ambiente etc), o grupamento dos itens analisados era diferente. Isto é, enquanto projetos de Proteção e Recuperação Ambiental eram analisados

sob um conjunto de seis itens, os projetos de urbanização de orla eram analisados sob um conjunto de oito itens, por exemplo.

Chama atenção o papel relevante da iniciativa privada na determinação dos investimentos públicos a serem realizados.

A regra de elegibilidade nem sempre funcionou a contento, tanto no PRODETUR I, quanto no II. Diversos projetos que não estavam contemplados nas Macroestratégias Turísticas estaduais (no caso do PRODETUR I) foram inseridos tardiamente, diante da possibilidade de receber recursos. É o caso, por exemplo, do Projeto de Urbanização da Praia de Ponta Negra em Natal/RN. A Prefeitura da cidade já havia iniciado as obras de pavimentação e drenagem em partes do bairro. Com a previsão do projeto de urbanização da orla dentro do PRODETUR/NE I, as ações iniciadas pela Prefeitura foram incorporadas ao Programa.

Outro exemplo é o Projeto de Reurbanização da Avenida Assis Châteaubriant em Maceió/AL. Trata-se de um projeto de recuperação do acesso viário ao bairro do Jaraguá, na Capital alagoana, que por sua vez recebeu recursos do PRODETUR para recuperação de seu patrimônio histórico. Segundo informações colhidas em entrevistas com técnicos da Prefeitura de Maceió, o projeto de reurbanização da citada avenida foi confeccionado em apenas quinze dias, a fim de ser incorporado ao PRODETUR como projeto complementar ao Projeto de Recuperação do Patrimônio do Bairro Jaraguá. A pressa na elaboração do projeto decorria do prazo para o comprometimento dos recursos do Programa e apresentação dos projetos que estava findando.

No PRODETUR/NE II, além da inserção nos PDITS, os projetos deveriam estar previstos também nos planos diretores municipais das localidades. Verificou-se, em muitos casos, que algumas municipalidades que haviam elaborado ou revisado recentemente seus planos diretores, incorporaram novos projetos, anteriormente não previstos em tais planos, segundo dados informais obtidos nos órgãos executores. A identificação documental de tais fatos é de difícil realização, por demonstrar um descasamento entre os projetos apresentados e o planejamento para as áreas, e também um descasamento entre o

planejamento municipal (feito por meio dos planos diretores) e o estadual, já que a escolha dos projetos era prerrogativa, em grande medida, dos estados.

Tais fatos demonstram (pelo menos aparentemente) uma corrida pelos recursos ou uma falha na elaboração das prioridades dentro das Macroestratégias Turísticas estaduais, do PDITS ou dos planos diretores.

Na segunda fase, PRODETUR/NE II, o objetivo principal do Programa é melhorar a qualidade de vida da população permanente dos polos turísticos por meio de: i) aumento do nível de emprego; ii) melhoria da qualidade e da disponibilidade dos serviços urbanos; e iii) melhoria da qualidade ambiental.

O PRODETUR II está estruturado em três componentes, subdivididos em subcomponentes, conforme quadro abaixo.

Quadro 6: PRODETUR/NE II – componentes e subcomponentes

Componente: FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE MUNICIPAL DE GESTÃO

Objetivo: desenvolver a capacidade dos municípios e seus habitantes para conservar suas atrações turísticas e melhorar a prestação de serviços necessários ao desenvolvimento turístico.

Subcomponentes:

Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios
Gestão Municipal do Turismo
Gestão de Resíduos Sólidos
Proteção e Conservação dos Recursos Naturais
Proteção e Conservação do Patrimônio Cultural
Urbanização de Áreas Turísticas

Componente: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, TREINAMENTO E INFRAESTRUTURA PARA O CRESCIMENTO TURÍSTICO

Objetivo: assegurar a capacidade de planejamento, treinamento e desenvolvimento da infraestrutura turística por parte do Estado.

Subcomponentes:

Planejamento Estratégico e Preparação de Projetos
Campanhas de Conscientização
Treinamento Profissional e Capacitação da População Local
Obras de Infraestrutura

Componente: PROMOÇÃO DE INVESTIMENTOS DO SETOR PRIVADO.

Objetivo: financiar atividades de: seminários e oficinas de trabalho para treinamento de proprietários de pequenas e micro empresas de turismo, líderes de organizações não governamentais que operam, especialmente, nas áreas de certificação, controle de qualidade, gestão e promoção turísticas e serviços de consultoria para elaboração de planos de promoção e comercialização turísticas e campanhas para captação de investimentos privados.

Subcomponentes:

Treinamento, Seminários e Oficinas de Trabalho
Planos e Campanhas de *Marketing*.

O volume de recursos envolvidos no PRODETUR/NE II, que serão aplicados nas áreas de planejamento dos polos de turismo, são da ordem de US\$ 400 milhões, sendo US\$ 240 milhões oriundos do BID, através de repasse pelo BNB e US\$ 160 milhões de contrapartida, que pode incluir recursos da União, via Ministério do Turismo (MTur), e dos estados e demais órgãos executores.

Quadro 7: Composição dos Polos

1. Polo Costa dos Corais – AL

O Polo Costa dos Corais contempla 11 municípios, beneficiando quase 1 milhão de pessoas, que correspondem à população residente.

A Área de Planejamento consiste dos seguintes municípios: Barra de Santo Antônio, Japaratinga, Maceió, Maragogi, Paripueira, Passo de Camaragibe, Porto de Pedras e São Miguel dos Milagres (BNB). Os demais municípios que constituem o Polo são: Porto Calvo, Matriz de Camaragibe e São Luís do Quitunde.

O Conselho de Turismo do Polo foi instituído em 2001, validando o PDITS para área. À época, estava a frente do governo estadual o governador Albano do Prado Pimentel Franco (1999-2003).

2. Polo do Descobrimento – BA (anteriormente denominado Polo Costa do Descobrimento)

O Polo do Descobrimento, localizado ao sul da Bahia, contempla 08 municípios, beneficiando 267 mil pessoas, correspondentes à população residente. Este Polo compreende duas zonas turísticas: Costa do Descobrimento (Porto Seguro, Santa Cruz Cabralia e Belmonte) e Costa das Baleias (Prado, Alcobaça, Caravelas, Nova Viçosa e Mucuri).

A Área de Planejamento consiste dos seguintes municípios: Belmonte, Porto Seguro e Santa Cruz de Cabralia (BNB).

O Conselho de Turismo do Polo foi instituído em 2002 quando também validou o PDITS. A Bahia estava sob o governo de Cesar Augusto Rabelo Borges e de seu vice Otto Alencar, que naquele ano assumiu o governo após a renúncia de Cesar Borges.

3. Polo Chapada Diamantina – BA

O Polo Chapada Diamantina é composto por 28 municípios integrantes de três circuitos:

- Ouro, composto pelos Municípios de Piatã, Paramirim, Rio do Pires, Abaíra, Érico Cardoso, Rio de Contas, Jussiape e Livramento de Nossa Senhora;
- Diamante, composto pelos Municípios de Lençóis, Ibicoara, Nova Redenção, Iraquara, SEABRA, Palmeiras, Andaraí, Mucugê e Itaetê; e
- Chapada Norte, composto pelos Municípios de Campo Formoso, Saúde, Caem, Jacobina, Ourulândia, Miguel Calmon, Morro do chapéu, Pirituba, Bonito, Utinga e Wagner.

As cidades de Lençóis e Mucugê funcionam como núcleos receptores. Sendo que a área de Planejamento é formada pelos Municípios de Abaíra, Andaraí, Iraquara, Lençóis, Mucugê, Palmeiras, Piatã e Rio de Contas.

Tal qual o Polo Costa do Descobrimento, o Conselho de Turismo do Polo Chapada Diamantina foi instituído em 2002, quando o PDTIS foi aprovado.

4. Polo Litoral Sul – BA

É formado por quatorze municípios: Valença, Cairu, Taperoá, Nilo Peçanha, Ituberá, Igrapiúna, Camamu, Maraú, Itacaré, Uruçuca, Ilhéus, Una, Santa Luzia e Canavieiras.

A área de planejamento é composta pelos Municípios de Cairu, Camamu, Canavieira, Ilhéus, Itacaré, Maraú, Uruçuca e Valença

O Conselho do Polo também foi instituído em 2002, quando validou o PDITS para área.

5. Polo Salvador e Entorno – BA

É formado por vinte municípios, incluído aí a capital do Estado: Salvador, Jandaíra, Conde, Esplanada, Entre Rios, Mata de São João, Camaçari, Lauro de Freitas, São Francisco do Conde, Madre de Deus, Santo Amaro, Cachoeira, São Félix, Saubara, Maragogipe, Nazaré, Jaguaripe, Itaparica, Vera Cruz e Salinas da Margarida.

Deste total, nove municípios pertencem à área de planejamento: Camaçari, Conde, Entre Rios, Itaparica, Jandaíra, Mata de São João, Salinas da Margarida, Salvador e Vera Cruz.

Como ocorreu em todo o estado da Bahia, o Conselho de Turismo do Polo foi instituído em 2002, quando também aprovou o PDITS para este Polo.

6. Polo Costa do Sol – CE

É formado por dezoito municípios localizados na costa oeste do Estado: Acaraú, Amontada, Aquiraz, Barroquinha, Camocim, Caucaia, Chaval, Cruz, Fortaleza, Granja, Itapipoca, Itarema, Jijoca de Jericoacoara, Paracuru, Paraipaba, São Gonçalo do Amarante, Trairi e Viçosa do Ceará.

A área de planejamento é composta pelos municípios de Aquiraz, Caucaia, Fortaleza, Itapipoca, Jijoca de Jericoacoara, Paracuru, Paraipaba, São Gonçalo do Amarante e Trairi.

O Conselho de Turismo foi instituído em 2004, quando aprovou o PDITS do Polo. No governo estadual estava o governador Lúcio Alcântara.

7. Polo Capixaba do Verde e das Águas – ES

Anteriormente denominado Polo Costa do Marlim, o Polo Capixaba do Verde e das Águas é composto por onze municípios: Alto Rio Novo, Pancas, Baixo Guandu, Conceição da Barra, São Mateus, Jaguaré, Sooretama, Linhares, Rio Bananal, Marilândia e Colatina.

A área de planejamento é composta pelos Municípios de Colatina, Conceição da Barra, Linhares, Pancas, Rio Bananal e São Mateus.

O PDITS do Polo foi validado em 2002 quando da constituição do Conselho de Turismo para a área. À época o Estado do Espírito Santo estava sob o governo José Inácio Ferreira.

8. Polo São Luís e Entorno – MA

O Polo é composto por cinco municípios, todos pertencentes à área de planejamento: Alcântara, São Luís, Paço do Lumiar, São José do Ribamar e Raposa.

O Conselho de Turismo do Polo foi criado em 2004, quando o Estado era governado por José Reinaldo Carneiro Tavares.

9. Polo Vale do Jequitinhonha – MG

O Polo é formado por trinta municípios: Itinga, Coronel Murta, Virgem da Lapa, Berilo, Turmalina, Veredinha, Felício dos Santos, São Gonçalo do Rio Preto, Couto de Magalhães de Minas, Diamantina, Data, Serro, Itamatandiba, Aricanduva, Capelinha, Angelândia, Minas Novas, Chapada do Norte, Francisco Badaró, Araçuaí, Ponto dos Volantes, Joaíma, Felisburgo, Rubim, Salto da Divisa, Jacinto, Almenara, Jequitinhonha, Pedra Azul e Itaobim.

A área de planejamento é formada por nove municípios: Capelinha, Couto de Magalhães de Minas, Diamantina, Felício dos Santos, Itamarandiva, Minas Novas, São Gonçalo do Rio Preto, Serro e Turmalina.

O Conselho de Turismo do Polo foi criado em 2001, quando Itamar Franco governava o Estado de Minas Gerais.

10. Polo Costa das Piscinas – PB

O Polo é formado por doze municípios: Mamanguape, Mataraca, Baía da Traição, Marcação, Rio Tinto, Lucena, Cabedelo, João Pessoa, Conde, Pitimbu, Santa Rita e Bayeux.

A área de planejamento é composta pelos Municípios de Bayeux, Cabedelo, Conde, João Pessoa e Pitimbu.

O Conselho do Polo foi instituído em 2000, quando o Estado era governado por José Targino Maranhão.

11. Polo Costa dos Arrecifes – PE

O Polo é formado pelo arquipélago de Fernando de Noronha e mais quinze municípios: Itapissuma, Goiana, Itamaracá, Igarassu, Paulista, Olinda, Recife, Jaboatão dos Guararapes, Cabo de Santo Agostinho, Sirinhaém, Ipojuca, Rio Formoso, Barreiros, Tamandaré e S. J. da Coroa Grande.

A área de planejamento é composta pelos Municípios de Cabo de Santo Agostinho, Goiana, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista, Recife, Rio Formoso, Sirinhaém e Tamandaré, além do arquipélago de Fernando de Noronha.

O Conselho do Polo foi instituído em 2002, quando Jarbas Vasconcelos ocupava o governo estadual.

12. Polo Costa do Delta – PI

O Polo é composto por cinco municípios, todos pertencentes à área de planejamento: Teresina, Ilha Grande de Santa Isabel, Parnaíba, Cajueiro da Praia e Luís Correia.

O Conselho foi instituído em 2000, quando "Mão Santa" governava o Estado do Piauí.

13. Polo Costa das Dunas – RN

O Polo é composto por dezoito municípios: Pedra Grande, São Miguel do Gostoso, Touros, Rio de Fogo, Maxaranguape, Ceará-Mirim, Extremoz, Natal, Senador Georgino Avelino, Tibau do Sul, Baía Formosa, Canguaretama, Arez, Nísia Floresta, Parnamirim, São José do Mipibu, São Gonçalo do Amarante e Macaíba.

A área de planejamento do Polo é formada pelos municípios de Arez, Baía Formosa, Canguaretama, Ceará-Mirim, Extremoz, Macaíba, Maxaranguape, Natal, Nísia Floresta, Parnamirim, Pedra Grande, São Gonçalo do Amarante, São José do Mipibu, São Miguel do Gostoso, Senador Georgino

Avelino, Rio do Fogo, Tibau do Sul e Touros.

O Conselho do Polo foi instituído em 1999, quando Garibaldi Filho governava o Estado do Rio Grande do Norte.

14. Polo Costa dos Coqueirais – SE

O Polo contempla treze municípios, todos litorâneos: Brejo Grande, Pacatuba, Pirambu, Santo Amaro das Brotas, Barra dos Coqueiros, Laranjeiras, Aracaju, São Cristóvão, Iporanga D'Ajuda, Estância, Santa Rita do Itanhy, Indiaroba e Nossa Senhora do Socorro.

A área de planejamento é formada pelos Municípios de Aracaju, Barra dos Coqueiros, Estância, Indiaroba, Itaporanga D' Ajuda, Laranjeiras, N. Sra. do Socorro, Pacatuba e Santa Luzia do Itanhy.

O Conselho do Polo foi criado em 2000, quando o então governador do Estado era Albano Pimentel.

Org.: ABREU, Luciano

Dados: BNB – www.bnb.gov.br

*UMA “VIAGEM” DE INCLUSÃO: Turismo, Desenvolvimento e
Território*

**4. A ESCALA REGIONAL: AÇÕES E EFEITOS DO PRODETUR NO
NORDESTE E NO RIO GRANDE DO NORTE**

4. A ESCALA REGIONAL: AÇÕES E EFEITOS DO PRODETUR NO NORDESTE E NO RIO GRANDE DO NORTE

Nossa análise e descrição irão se prender, prioritariamente, mas não apenas, na primeira fase do Programa, em função de já ter sido concluída, em detrimento da segunda fase ainda em execução.

Assim, a primeira fase do Programa (PRODETUR/NE I), orçada em US\$ 800 milhões, previa, inicialmente, a aplicação de US\$ 400 milhões por parte do Banco do Nordeste, a título de repasse do BID, e outros US\$ 400 milhões referentes à contrapartida local (estados e municípios envolvidos).

Em 1996 o BNB, em negociação com o BID, obteve a redução da contrapartida exigida pelo Regulamento Operacional do Programa, de 50% para 40%, nos casos de obras múltiplas e de desenvolvimento institucional.

O quadro abaixo apresenta os valores dos investimentos do PRODETUR/NE I, em sua programação original e modificada.

Quadro 8: Quadro Fontes e uso – PRODETUR/NE I (em US\$ mil)

USOS	PROGRAMA ORIGINAL				PROGRAMA MODIFICADO			
	BID	LOCAL	TOTAL	%	BID	LOCAL	TOTAL	%
Engenharia e Administração	0	59.410	59.410	7,4	9.000	37.300	46.300	6,91
Estudo	0	9.300	9.300	1,1	0	9.000	2.000	1,64
Supervisão	0	26.230	26.230	3,3	0	18.300	18.300	2,73
Administração	0	23.880	23.880	3,0	0	17.000	17.000	2,54
Desenvolvimento Institucional	11.940	17.930	29.870	3,7	18.800	11.200	30.000	4,48
DI	11.940	17.930	29.870	3,7	18.800	11.200	30.000	4,48
Obras Múltiplas (custos diretos)	328.050	174.972	503.022	62,9	258.200	46.400	304.600	45,46
Saneamento	135.780	73.370	209.150	26,2	103.150	22.750	125.900	18,79
Adm. Resíduos Sólidos	9.210	5.390	14.600	1,8	5.550	2.050	7600	1,13
Recuperação e Proteção Ambiental	16.760	8.240	25.000	3,1	15.500	3.900	19.400	2,90
Transporte	77.250	38.900	116.150	14,6	98.000	11.800	109.800	16,39
Recuperação do Patrimônio Histórico	39.050	19.450	58.500	7,3	36.000	5.900	41.900	6,25
Obras Adicionais	50.000	29.622	79.622	9,9	0	0	0	0,00
Aeroportos	46.760	46.760	93.520	11,7	110.000	110.000	220.000	32,84
Aeroporto	46.760	46.760	93.520	11,7	110.000	110.000	220.000	32,84
Custos de Operação	0	9.700	9.700	1,2	0	9.500	9.500	1,42
Aquisição de Terras	0	8.000	8.000	1,0	0	9.500	9.500	1,16
Relocalização de População	0	1.700	1.700	0,2	0	1.700	1.700	0,25

Contingências	9.250	9.250	18.500	2,3	0	0	0	0,00
Fiscais	5.575	5.575	11.150	1,4	0	0	0	0,00
Varição de preços	3.675	3.675	7.350	0,9	0	0	0	0,00
Custos Financeiros	4.000	81.978	85.978	10,7	4.000	55.600	59.600	8,90
Juros	0	75.544	75.544	9,4	0	49.500	49.500	7,39
Comissão de Crédito	0	6.434	6.434	0,8	0	6.100	6.100	0,91
Inspeção e Supervisão	4.000	0	4.000	0,5	4.000	0	4.000	0,60
TOTAL GERAL	400.000	400.000	800.000	100	400.000	270.000	670.000	100
PORCENTAGEM TOTAL	50	50	100		59,70	40,30	100	

ABREU, 2005.

O Programa configura-se como política urbano-regional, movida pelo objetivo geral de facilitar a expansão da atividade turística na região Nordeste, cuja estratégia principal é a criação de infraestrutura, entendida como âncora para a atração de investimentos privados.

Ao final da primeira fase do PRODETUR/NE, havia sido aplicado, efetivamente, em todos os projetos, o montante de US\$ 625.966 mil, sendo US\$ 396.602 mil a título de financiamento e US\$ 229.364 mil a título de contrapartida local. A distribuição percentual e volume dos recursos podem ser visualizados na figura 7 e no quadro 9, respectivamente.

Aplicações PRODETUR/NE I por Estado (%)

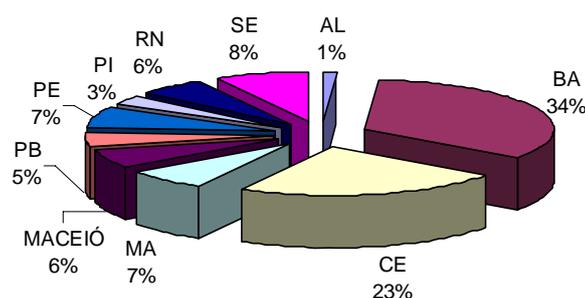


FIG. 7 – Aplicações PRODETUR/NE I, por estado

Fonte: dados BNB

Quadro 9: Aplicações PRODETUR/NE I, por estado (em US\$ mil)

Aplicações PRODETUR/NE I por estado – Financiamento e contrapartida local (US\$ mil)	
Maranhão	40.943
Piauí	21.123
Ceará	141.767
Rio Grande do Norte	38.240
Paraíba	32.783
Pernambuco	41.975
Alagoas	7.017
Município de Maceió	36.350
Sergipe	50.757
Bahia	215.011
Total	625.966

Fonte bnb www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR

Uma das características essenciais do turismo é que, para acontecer, as pessoas têm de se deslocar até o produto a ser consumido. Desta forma, é explicado o investimento na reforma e ampliação de aeroportos e rodovias no Nordeste, por meio do PRODETUR. Tais estruturas são condicionantes da fluidez de pessoas e mercadorias, fatores imprescindíveis para a atividade turística.

No componente Melhoramento de Aeroportos foram financiados oito aeroportos com os recursos do Programa, envolvendo o montante de U\$223.460 mil referentes a custos diretos (desembolso e contrapartida).

Quadro 10: Aeroportos financiados pelo PRODETUR/NE I

Município	UF	Aeroporto
Lençóis	BA	Aeroporto de Lençóis
Porto Seguro	BA	Aeroporto de Porto Seguro
Salvador	BA	Aeroporto Internacional Deputado Luís Eduardo Magalhães
Fortaleza	CE	Aeroporto Internacional Pinto Martins
São Luís	MA	Aeroporto Internacional Cunha Machado
Recife	PE	Aeroporto Internacional dos Guararapes
Parnamirim	RN	Aeroporto Internacional Augusto Severo
Aracaju	SE	Aeroporto Internacional Santa Maria

Fonte: BNB - Banco do Nordeste do Brasil

Org.: ABREU, Luciano M.

Os aeroportos de Santa Maria (SE) e Cunha Machado (MA), além da reforma, tornaram-se internacionais. A mudança de categoria destes aeroportos, que passam a ser internacionais, é parte da estratégia de urbanização do litoral nordestino para uso do

turismo, mudando a qualidade dos fluxos que hoje se deslocam para a Região (CRUZ, 2001: p. 131-132).

Parte da estratégia localizada do projeto nacional do desenvolvimento do turismo visa a mudar a posição marginalizada do País entre os destinos turísticos internacionais, por isso o empenho da reforma/ampliação e internacionalização dos aeroportos.

Conforme aponta Cruz, baseando-se em dados da Fundação CTI/NE de 1996/1997, a demanda intrarregional é responsável pela maioria esmagadora de deslocamentos com finalidade turística para as capitais do Nordeste. E esta demanda, do ponto de vista econômico, não representa grande otimização dos negócios do *trade* turístico, já que parte significativa destes turistas internos não se utiliza de equipamentos como agências e operadoras turísticas e meios de hospedagem, preferindo organizar, por conta própria, suas viagens e hospedarem-se em casa de amigos e parentes (CRUZ, 2001: p. 132).

Quadro 11: Investimentos no Componente Aeroporto, por Estado – PRODETUR/NE I
(US\$ mil)

UF	Desembolsos	Contrapartidas	Total	%
Alagoas	0	0	0	0
Bahia	55.811	49.273	105.084	47,03
Ceará	39.098	34.090	73.188	32,75
Maranhão	0	13.814	13.814	6,18
Maceió	0	0	0	0
Paraíba	0	0	0	0
Pernambuco	1.505	1.599	3.104	1,39
Piauí	0	0	0	0
Rio Grande do Norte	7.770	12.410	20.180	9,03
Sergipe	4.497	3.592	8.089	3,62
Total	108.681	114.779	223.460	100

Fonte: BNB - Banco do Nordeste do Brasil – jan/2005, valores aplicados até a data.

Organização: Luciano Muniz Abreu

Assim, a internacionalização revela-se como boa estratégia de mobilização do *trade*, uma vez que em viagens internacionais, raramente, pode-se contar com a casa de amigos ou parentes, além de ser mais complicada a organização de roteiros sem a ajuda de operadoras e agências turísticas.

No que se refere às rodovias financiadas, verifica-se que, tal como os aeroportos, são instrumentos que viabilizam o fluxo de pessoas e mercadorias que alimentam os lugares

turísticos, canalizando-o aos municípios dos polos, a partir dos portões de entrada (capitais nordestinas).

Os investimentos em rodovias têm como objetivo consolidar os polos e corredores turísticos previstos. É possível perceber, ainda, que, ao longo destas rotas, litorâneas e paralitorâneas, já estão sendo implantados, com recursos privados, diversos complexos turísticos de hospedagem e lazer.

Foram construídos ou melhorados mais de 900 km de rodovias ao longo do litoral do Nordeste, além da construção e melhoria de atracadouros e vias urbanas.

Quadro 12: Investimentos no Subcomponente Transporte, por Estado – PRODETUR/NE I (US\$ mil)

UF	Desembolsos	Contrapartidas	Total	%
Alagoas	0	0	0	0
Bahia	34.686	12.380	47.066	33,10
Ceará	14.584	10.004	24.588	17,29
Maranhão	5.021	86	5.107	3,59
Maceió	12.421	4	12.425	8,74
Paraíba	10.312	91	10.403	7,32
Pernambuco	9.768	2.869	12.637	8,89
Piauí	6.773	1.713	8.486	5,97
Rio Grande do Norte	6.892	1.261	8.153	5,73
Sergipe	9.488	3.843	13.331	9,37
Total	109.944	32.253	142.197	100

Fonte: BNB - Banco do Nordeste do Brasil – jan/2005, valores aplicados até a data.

Organização: Luciano Muniz Abreu

O subcomponente Transportes incluiu também projetos de requalificação urbana, nos Estados do Maranhão, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe, bem como no Município de Maceió-AL, que totalizaram uma área de 252.503 m². São projetos urbanísticos de orlas marítimas.

Segundo o Relatório Final de Projeto do PRODETUR/NE I, os principais problemas e dificuldades encontradas na execução dos projetos de transportes foram a ocorrência de passivos ambientais (verificados em 14 projetos de rodovias); conflitos com a população local; e “ocupação desordenada do solo, nos casos em que rodovias melhoraram acesso a municípios despreparados [...]” Segundo o mesmo relatório, a melhoria/implementação das rodovias provocaram “uma rápida resposta em termos de aumento de fluxo turístico,

revelando [...] que a acessibilidade era um gargalo [...] e que as administrações públicas das localidades beneficiadas [...] estavam despreparadas para controlar os efeitos adversos do súbito crescimento do turismo.” (BNB, 2005)

A apropriação e consumo do espaço pelo turismo demandam, além de transportes, de um mínimo de infraestrutura básica, como rede de abastecimento d'água, coleta e tratamento de esgoto sanitário e resíduos sólidos. A ausência ou deficiência deste tipo de infraestrutura constitui fator limitante para manutenção e expansão dos fluxos turísticos. Trata-se, na verdade, de um dos mais sérios problemas vivenciados pelas cidades brasileiras.

Nas localidades turísticas, a falta de água para abastecimento dos meios de hospedagem e da população residente, poluição de águas superficiais e subterrâneas, proliferação de insetos e insuficiência da rede elétrica intensificam-se nos períodos de alta temporada.

Não por acaso, o PRODETUR/NE I investiu mais de US\$ 150 milhões em projetos de abastecimento d'água e esgotamento sanitário. Do total de municípios que receberam investimentos na primeira fase do Programa, em 80% deles o item saneamento básico foi contemplado.

**Quadro 13: Investimentos no Subcomponente Saneamento, por Estado
– PRODETUR/NE I (US\$ mil)**

UF	Desembolsos	Contrapartidas	Total	%
Alagoas	2.769	72	2.841	1,80
Bahia	40.146	6.310	46.456	29,44
Ceará	28.550	2.310	30.860	19,56
Maranhão	9.855	397	10.252	6,50
Maceió	0	0	0	0
Paraíba	8.325	12.369	20.694	13,11
Pernambuco	6.008	1.255	7.263	4,60
Piauí	296	10.465	10.761	6,82
Rio Grande do Norte	4.918	757	5.675	3,60
Sergipe	14.041	8.959	23.000	14,57
Total	114.909	42.895	157.804	100

Fonte: BNB - Banco do Nordeste do Brasil – jan/2005, valores aplicados até a data.

Organização: Luciano Muniz Abreu

É importante salientar, entretanto, que o esforço em remediar a situação preocupante da falta de saneamento, por meio do financiamento de projetos voltados para o abastecimento d'água e esgotamento sanitário, na forma como implementado pelo PRODETUR/NE, acabou por não resolver os problemas das localidades. Verifica-se que tais ações estão inseridas apenas pontualmente nos espaços de uso turístico.²¹ O Projeto de Esgotamento Sanitário e Drenagem Pluvial de Ponta Negra, no Município de Natal/RN, por exemplo, beneficiou apenas os moradores do bairro, especialmente aqueles residentes próximos aos empreendimentos hoteleiros.

Segundo informações contidas no Relatório PCR (*Project Completion Report*), elaborado pelo Banco do Nordeste, mesmo com a implantação dos sistemas de esgotamento sanitário financiados pelo PRODETUR/NE, houve "certa resistência por parte de moradores para fazer ligações domiciliares de esgoto, devido ao custo associado". O mesmo relatório aponta também que outros problemas encontrados quanto a este componente se referem às "limitações na abrangência dos sistemas" e à "falta de complementação de sistema de esgotamento sanitário (rede coletora, interceptores), de modo a possibilitar o atendimento da população projetada e a plena operação das estações de tratamento implantadas". (BNB, 2005)

No que se refere aos investimentos do subcomponente Recuperação e Proteção Ambiental, o PRODETUR/NE destinou, em sua primeira fase, recursos à preservação de importantes ambientes naturais em diversos municípios do Nordeste, com criação de Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e Parques Estaduais e Municipais; entretanto, os investimentos com recursos do BID foram aquém do esperado, não sendo realizados os projetos previstos em cinco estados - Alagoas, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

²¹ O objetivo deste componente, como já relatado, é a melhoria dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nas áreas abrangidas pelo Programa. O Programa só abarcou localidades com potencial de desenvolvimento turístico ou de intensificação do desenvolvimento do setor. Em Natal, por exemplo, só os bairros de Ponta Negra (na primeira fase do Programa) e Redinha (na segunda fase) é que receberam projetos deste componente, justamente áreas onde o turismo tem sido incrementado.

Quadro 14: Investimentos no Subcomponente Recuperação e Proteção Ambiental, por estado – PRODETUR/NE I (US\$ mil)

UF	Desembolsos	Contrapartidas	Total	%
Alagoas	0	0	0	0
Bahia	1.119	99	1.218	5,97
Ceará	3.923	878	4.801	23,53
Maranhão	0	0	0	0
Maceió	0	12.931	12.931	63,36
Paraíba	0	0	0	0
Pernambuco	0	0	0	0
Piauí	0	0	0	0
Rio Grande do Norte	1.229	229	1.458	7,14
Sergipe	0	0	0	0
Total	6.271	14.137	20.408	100

Fonte: BNB - Banco do Nordeste do Brasil – jan/2005, valores aplicados até a data.

Organização: Luciano Muniz Abreu

A preocupação não é apenas a adoção de medidas mitigadoras para os impactos causados pelos mais diversos projetos, nem somente a proteção e preservação de áreas importantes do ponto de vista ambiental (sempre presentes). Grande parte dos projetos incluídos neste subcomponente referia-se a intervenções físicas (urbanísticas e de infraestrutura) como forma de incorporar aquelas áreas como atrativo e produto turístico.

Um exemplo disso é o caso do Projeto de Recuperação e Conservação Ambiental da Lagoa do Banana, no Município de Caucaia/CE. O projeto, na verdade, é a implantação de uma área de lazer público no complexo hídrico da lagoa, com implantação de quadras esportivas, *play grounds* e pequenas construções para atender ao programa proposto (exposições, reuniões, festas, palestras, anfiteatro etc.).

É interessante notar que, se por um lado, o turismo traz influências benéficas ao meio ambiente, com o estímulo à população e às autoridades quanto à apreciação do seu valor e à necessidade de proteção, por outro, traz também sérios problemas ao degradar, ironicamente, o ambiente que lhe serve de atrativo, pela poluição de praias, pelas construções de apoio etc.

Existe um esforço em incorporar áreas para uso turístico, utilizando-se inclusive a preservação do ambiente natural como mote para enriquecer o discurso da necessidade de intervenções no espaço.

A incorporação de áreas para o turismo se deu também por meio de vários projetos de revitalização e recuperação de centros históricos, financiados sob o subcomponente Recuperação do Patrimônio Histórico.

A existência de um patrimônio histórico arquitetônico interessa ao turismo urbano, na medida em que tem o potencial de representar uma diversificação na oferta de produtos.

As intervenções foram voltadas para a recuperação de edificações históricas de propriedade do Poder público e revitalização de áreas de entorno (praças, calçadas, jardins etc.)

Quadro 15: Investimentos no Subcomponente Recuperação do Patrimônio Histórico, por estado – PRODETUR/NE I (US\$ mil)

UF	Desembolsos	Contrapartidas	Total	%
Alagoas	2.201	1.562	3.763	8,25
Bahia	4.876	4.164	9.040	19,81
Ceará	0	0	0	0
Maranhão	8.642	40	8.682	19,03
Maceió	4.625	16	4.641	10,17
Paraíba	327	11	338	0,74
Pernambuco	9.446	4.331	13.777	30,19
Piauí	342	14	356	0,78
Rio Grande do Norte	0	0	0	0
Sergipe	4.578	457	5.035	11,03
Total	35.036	10.596	45.632	100

Fonte: BNB - Banco do Nordeste do Brasil – jan/2005, valores aplicados até a data.

Organização: Luciano Muniz Abreu

Segundo Cruz,

Os projetos de recuperação do patrimônio histórico abarcados pelo PRODETUR pouco avançam além de mudanças nas aparências das coisas. Apesar de propiciarem e induzirem novos usos desses espaços, deparam-se com dificuldades para eliminar usos antecedentes, como prostíbulos e cortiços existentes nas áreas desses projetos em São Luís, em Recife e em Maceió, por exemplo (2001: p. 145).

O próprio uso dado aos novos espaços revitalizados causa conflitos. Na maior parte dos projetos, tais áreas eram tipicamente de uso noturno, com a concentração de bares, *boites* e restaurantes, causando certo transtorno na vizinhança.

Vemos que as ações do PRODETUR/NE têm nas capitais dos estados lugares estratégicos para o processo de expansão territorial do turismo, de uma rede

internacionalmente organizada. São portões de entrada dos polos turísticos e novos lugares que buscam compor a nova geografia do turismo. Tais ações visam à criação de um sistema de objetos que permitam esta transformação das capitais em nós da rede, bem como permitem a distribuição dos fluxos nas áreas turísticas locais (municípios que compõem os Polos). Isto é, constroem-se uma conexão inter-regional e internacional, bem como conexões intrarregionais, além da melhoria e fabricação de produtos que possam atrair turistas (ABREU, 2005).

É impressionante o volume de recursos envolvidos. Além dos US\$ 625.966 mil investidos pelo PRODETUR/NE em sua primeira fase (1995-2005), que viabilizaram a infraestrutura turística, foram aplicados, ainda, no período de 1998 a 2004, cerca de R\$ 135.721 mil em empreendimentos privados da cadeia turística, pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), administrado pelo BNB, conforme atesta o relatório *Project Completion Report PCR*. Isso sem contar com investimentos estrangeiros diretos, recursos próprios, ou outras fontes de financiamento administradas pelas demais instituições financeiras, como o BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, para citar alguns exemplos (BNB, 2005).

Os efeitos globais de tais investimentos já se fazem sentir no espaço regional.

Só de investimentos privados (nacionais e internacionais), foram atraídos US\$ 2,8 bilhões, conforme quadro seguinte, no período de 1995-2002.

Quadro 16: Atração de Investidores (1995-2002) US\$ mil

Investimentos Privados		
Tipos de empresas	Montante	Estado
Hotéis, restaurantes e pousadas	24,760	AL
Complexo Costa do Sauípe	150,000	BA
Terravista Resort	200,000	BA
Ponta do Dourado	89,500	BA
Investimentos até US\$ 40 milhões	476,165	BA
Investimentos em projetos	1,412,337	BA
Aquiraz Resort	200,000	CE
Sol Meliá	27,000	CE/AL
Choice Hotels	10,000	CE

Complexo Turístico de Guadalupe	80,000	PE
Holiday Inn	25,000	PE/CE
Intercontinental	17,000	PE
Venice Water Park	6,000	PE
Hotéis	8,969	SE
Outras empresas com investimento até US\$ 10 mil	124,210	RN
TOTAL	2.850,941	

Fonte: Banco do Nordeste²²

Observa-se também um aumento do movimento de passageiros nos aeroportos nordestinos, como se pode verificar nos quadros seguintes. Segundo informações da Embratur, em 1995, desembarcaram 159.267 passageiros de voos internacionais na região Nordeste. Em 2004, este número subiu para 450.385 passageiros, representando um incremento de 182,78%, representando o maior incremento percentual no comparativo com as demais regiões. No mesmo período, o total de passageiros desembarcados nesta modalidade no Brasil cresceu 84,63% (quadro 17).

**Quadro 17: Passageiros desembarcados em voos internacionais – Brasil (1995-2004)
regulares e *charters***

Região	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Norte	37.217	40.184	37.620	50.541	53.676	49.117	46.253	37.596	44.549	48.035
Nordeste	159.267	167.434	212.945	213.907	183.844	197.612	199.900	191.825	262.299	450.385
Sudeste	2.936.253	4.351.617	4.925.008	4.977.692	4.688.663	4.707.183	4.524.089	4.259.181	4.894.740	5.412.718
Sul	188.106	241.017	236.385	217.656	208.684	213.438	221.182	139.862	167.794	257.856
C. Oeste	29.196	81.621	85.647	43.170	2.283	3.339	1.728	1.598	1.961	16.216
Total	3.350.039	4.881.873	5.497.606	5.502.966	4.951.891	5.170.689	4.993.152	4.630.062	5.375.343	6.185.210

Fonte: Embratur

Organização: Luciano Abreu

Nos desembarques de voos nacionais, o Nordeste que somou 3.082.742 passageiros em 1995, teve um incremento de 106,54%, no comparativo com o ano de 2004, atingindo 6.367.090 passageiros desembarcados. O volume total de passageiros desembarcados nesta última modalidade no Brasil teve um incremento de 116,65% no mesmo período (quadro 18).

²² BNB. PRODETUR/NE In action. Actions towards Tourism Infrastructure in the Northeast of Brazil. Fortaleza: BNB, 2002.

**Quadro 18: Passageiros desembarcados em voos nacionais – Brasil (1995-2004)
regulares e charters**

Região	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Norte	1.454.025	1.458.411	1.440.662	1.795.677	1.638.765	1.686.285	1.895.320	1.978.383	1.793.765	2.083.696
Nordeste	3.082.742	3.513.317	3.830.653	4.805.252	4.922.426	5.346.395	6.045.521	6.011.915	5.470.122	6.367.090
Sudeste	8.614.752	10.101.830	11.064.981	13.295.576	13.924.349	14.957.696	16.615.500	16.726.538	15.386.622	17.368.484
Sul	2.136.750	2.293.671	2.301.337	3.220.693	3.101.147	3.249.492	3.751.446	3.844.863	3.744.091	4.286.249
C. Oeste	1.584.061	2.165.373	2.637.611	3.387.437	3.149.683	3.282.077	4.295.908	4.453.606	4.347.437	6.449.006
Total	16.872.330	19.532.602	21.275.244	26.504.635	26.736.370	28.521.945	32.603.695	33.015.305	30.742.037	36.554.525

Fonte: Embratur

Organização: Luciano Abreu

Segundo dados do *Project Completion Report – PCR*, oriundos do CTI/NE a Receitas Turística Anuais, também tiveram incremento no período de 1996 a 2004, saltando de US\$ 2.702 milhões em 1996 para US\$ 4.372 milhões em 2004 (BNB, 2005).

Em termos de fluxo turístico receptivo²³, o mesmo relatório ressalta, o crescimento foi de 126,5% no período de 1996 a 2004, passando de 7.580 mil turistas em 1996, para 17.778 mil turistas em 2004, o que representa uma taxa média anual de crescimento de 11,1%. Neste crescimento, tem participação o aumento do fluxo de turistas internacionais na região, que saltou de 416 mil em 1996 para 1.440 mil turistas no ano 2004.

No que se refere ao número de estabelecimentos de alojamento e alimentação, os números também se mostraram crescentes no período de 1994 a 2003. O Segmento Alojamento passou de 1.935 unidades em 1994 para 6.697 unidades em 2003. Já o segmento Alimentos pulou de 4.944 unidades em 1994 para 30.871 unidades em 2003, o que representou um aumento de 246% e 524,4%, respectivamente (BNB, 2005).

A receita tributária dos municípios beneficiados pelo PRODETUR/NE I, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, também passou por acréscimo, embora o universo de análise seja reduzido, já que apenas 38 dos 89 municípios beneficiados na primeira fase do Programa informaram à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) o resultado de suas arrecadações referentes aos exercícios de 1995 e 2004. O incremento no cômputo

²³ Considera-se fluxo turístico receptivo um conjunto de turistas estrangeiros ou nacionais que aflui a uma determinada área geográfica receptora para ali permanecer por um tempo limitado.

geral dos municípios que informaram à STN foi de R\$ 1.353 milhões em 1995 para R\$ 1.667 milhões em 2004, como pode ser verificado nas informações contidas no quadro 19.²⁴ (BNB, 2005).

Um dos fatores que ajudam a explicar o aumento da arrecadação, especialmente nos municípios de menor porte, são os investimentos realizados no componente Desenvolvimento Institucional, que incluía o aperfeiçoamento do sistema de arrecadação, sistemas de informação financeira (contabilidade e orçamento), além da aquisição de equipamentos e capacitação e treinamentos de técnicos das prefeituras para melhoria de seus sistemas tributários. Alguns municípios nem possuíam cadastros atualizados para cobrança de IPTU. Assim, as maiores taxas anuais de crescimento nas receitas tributárias encontram-se nos municípios menores, se comparados com as capitais dos estados que, de certa forma, já possuíam uma estrutura administrativa mais desenvolvida e com técnicos mais bem capacitados.

Associado à melhoria dos sistemas tributários municipais, o crescimento da arrecadação municipal pode ser vinculada também ao incremento do número de estabelecimentos relacionados ao turismo e à própria dinamização econômica dos municípios em função o afluxo de turistas.

Quadro 19: Receitas Tributárias dos municípios que receberam recursos do PPRODETUR/NE I

UF	Município	Rec. Tributárias 1995 (R\$)	Rec. Tributárias 1995 (R\$) em valores de 2004*	Rec. Tributárias 2004 (R\$)	TGCA **
AL	Maceió	29.820.422,37	79.143.400,97	95.069.833,82	2,1
AL	Maragogi	34.003,74	90.245,93	1.176.648,68	33,0
BA	Abaira	17.642,28	46.822,61	168.120,20	15,3
BA	Cairu	123.065,59	326.616,08	914.740,16	12,1
BA	Camamu	45.412,21	120.524,01	545.232,38	18,3
BA	Iraquara	19.135,31	50.785,11	334.172,94	23,3
BA	Itubera	73.698,80	195.596,62	514.199,09	11,3
BA	Rio de Contas	41.086,79	109.044,34	152.570,41	3,8
BA	Salvador	145.460.586,42	386.052.396,36	457.347.436,00	1,9
BA	Seabra	73.082,78	193.961,70	422.052,95	9,0
BA	Valença	399.805,86	1.061.084,75	1.398.160,05	3,1

²⁴ Receita tributária inclui: Impostos – IPT, ISS, ITBI; Taxas; e Contribuição de melhoria

CE	Caucaia	1.691.848,15	4.490.164,99	8.882.440,09	7,9
CE	Fortaleza	86.070.065,14	228.429.952,88	269.991.061,60	1,9
CE	Itapipoca	157.715,01	418.575,64	1.208.666,76	12,5
CE	Jijoca de Jericoacoara	25.418,18	67.459,85	617.567,81	27,9
CE	Paracuru	88.826,75	235.746,19	651.174,11	12,0
CE	Paraipaba	12.100,87	32.115,71	696.690,08	40,8
CE	São Gonçalo do Amarante	127.186,83	337.553,85	1.083.860,30	13,8
MA	São Luís	43.088.332,42	114.356.434,24	125.644.841,00	1,1
PB	João Pessoa	18.317.197,51	48.613.842,19	91.925.929,24	7,3
PB	Mataraca	13.821,32	36.681,78	130.612,00	15,2
PB	Pitimbu	29.057,78	77.119,35	150.395,86	7,7
PB	Rio Tinto	46.919,96	124.525,57	201.073,30	5,5
PE	Recife	131.951.841,85	350.200.188,27	403.692.811,00	1,6
PE	Sinhaem	159.210,55	422.544,80	925.260,02	9,1
PI	Esperantina	52.448,55	139.198,45	563.011,69	16,8
PI	Luís Correia	154.106,92	408.999,77	457.738,05	1,3
PI	Oeiras	22.349,14	59.314,62	361.835,58	22,3
PI	Parnaíba	568.502,66	1.508.806,06	3.724.399,71	10,6
PI	Teresina	14.398.934,67	38.214.772,61	55.388.714,00	4,2
RN	Ceará-Mirim	299.013,57	793.582,01	2.099.430,67	11,4
RN	Goianinha	87.575,62	232.425,70	371.586,95	5,4
RN	Natal	34.417.552,21	91.344.183,57	121.485.812,00	3,2
RN	Nísia Floresta	244.412,21	648.670,01	596.202,20	-0,9
RN	Parnamirim	1.473.476,39	3.910.606,34	15.659.596,53	16,7
RN	Tibau do Sul	36.101,34	95.812,96	1.656.490,04	37,3
SE	Itaporanga D'Ajuda	44.365,04	117.744,82	527.738,66	18,1
SE	Neópolis	112.526,54	298.645,44	390.136,35	3,0
SE	Santa Luzia do Itanhy	6.355,44	16.867,34	101.069,67	22,0
	TOTAL	509.805.204,77	1.353.023.013,46	1.667.229.311,95	2,3

Fonte: BNB,2005

Dados da Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda

* Valores atualizados para 2004 pelo IGP-Di médio anual da FGV

** Taxa Geométrica de Crescimento anual (real)

4.1. AÇÕES DO PRODETUR/NE NO RIO GRANDE DO NORTE

As ações para o desenvolvimento da atividade turística no Rio Grande do Norte têm início na década de 1970, com a idealização do megaempreendimento denominado Projeto Parque das Dunas – Via Costeira, na cidade de Natal. Referido projeto, anteriormente mencionado, objetivava, primordialmente, a expansão da infraestrutura hoteleira da capital norte-rio-grandense, com a criação de uma estrutura turística e hoteleira de grandes proporções, com o fim último de inserir Natal entre os principais destinos turísticos da região Nordeste.

Segundo Cruz, o Estado do Rio Grande do Norte ocupava posição marginal entre os principais destinos turísticos do Nordeste, até meados da década de 1980, em que despontavam Salvador/BA, Porto Seguro/BA, Fortaleza/CE, Recife/PE e Maceió/AL. Esta posição desfavorável ocupada pelo Estado no segmento turístico era fruto de deficiências na infraestrutura turística e de hospedagem, além de uma política de *marketing* turístico estadual pouco expressiva (CRUZ, 2001).

O Governo do Estado já havia despertado para a importância da atividade turística no litoral do Estado desde a década de 1980, quando começaram a surgir vários pequenos empreendimentos hoteleiros que passaram a compor a paisagem de inúmeras praias da região (Municípios de Tibau do Sul, Extremoz e Parnamirim, por exemplo) mesmo diante da falta de infraestrutura de serviços públicos (ABREU, 2005).

A oferta de produtos turísticos no Estado do Rio Grande do Norte baseava-se, praticamente, nos recursos naturais de sol e praias. Exatamente os mesmos recursos oferecidos pelos demais estados da Região, fato que levava a uma concorrência de fluxos de turistas e dificultava a inserção do Estado entre os destinos mais visitados da Região. Para que isso ocorresse fazia-se necessária uma interferência planejada e agressiva por parte do Estado e alavancada pela iniciativa privada, e não apenas no plano local. É o que vai ocorrer com a entrada do Rio Grande do Norte no PRODETURNE.

Com o início do Programa (PRODETUR/NE), o Rio Grande do Norte vislumbrou a possibilidade de potencializar os investimentos que já vinha fazendo no segmento de turístico. A disponibilidade de recursos e a demanda pela melhoria da infraestrutura necessária ao crescimento dos fluxos desejados fizeram com que o Estado ingressasse no PRODETUR/NE, expandindo suas ações, de modo mais contundente, voltadas para o setor de turismo em outras áreas, para além da Capital, que já vinham demonstrando aumento de fluxo e investimentos da iniciativa privada (ABREU, 2005).

Segundo dados do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) do Polo Costa das Dunas, a estratégia turística do Estado do Rio Grande do Norte, quando da elaboração da proposta inicial do PRODETUR I, em 1993, era elevar o PIB do

Estado em 17,23% até o ano de 2002 e ampliar o fluxo turístico de 587.318 para 1.650.000 no mesmo período, mediante um programa de infraestrutura.

Quadro 20: Resumo de ações PRODETUR/RN I, por componente e município.

Componente / Ação	Município	US\$* mil
Saneamento Básico – Esgoto	Natal	5.675
Recuperação Ambiental – Plano de Manejo e Operações do Parque das Dunas	Natal	1.458
Desenvolvimento Institucional	Órgãos Estaduais e Municipais	1.996
Aeroporto	Parnamirim	20.180
Transportes	Ceará-Mirim, Extremoz, Goianinha, Natal, Nísia Floresta, Parnamirim e Tibau do Sul	8.153
Serviços de Engenharia e Administração	Ceará-Mirim, Extremoz, Goianinha, Natal, Nísia Floresta, Parnamirim e Tibau do Sul	1.203

ABREU, 2005

Fonte dos dados: Banco do Nordeste

* Volume de Recursos aplicados.

Observa-se que o total de recursos envolvidos na primeira fase do PRODETUR/NE, aplicados no Rio Grande do Norte, foi da ordem de US\$ 38.665 mil (sendo US\$ 22.327 mil a título de repasse do BID e US\$ 16.338 mil de contrapartida estadual), além dos custos financeiros, e envolveram projetos e obras em todos os componentes previstos no Programa, excetuando-se o subcomponente Recuperação do Patrimônio Histórico.

É possível perceber também que os investimentos se concentraram em sete municípios, incluindo a Capital do Estado, e, notadamente, nos componentes Transportes e Aeroportos, que representaram 78% do total de projetos no Estado. Destacam-se os projetos de ampliação e modernização do aeroporto Augusto Severo, no Município de Parnamirim, e a implantação e melhoramento de rodovias no litoral de maior fluxo turístico no Estado.

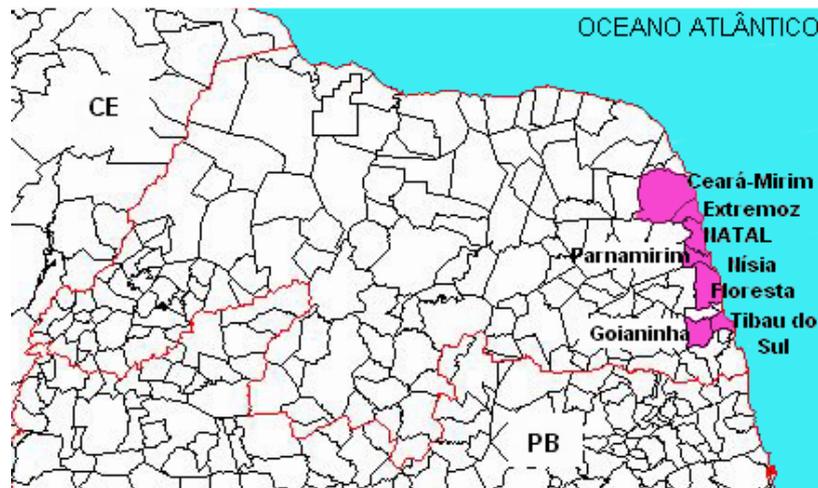


FIG. 8 – Municípios que receberam recursos do PRODETUR/NE I no Rio Grande do Norte
ABREU,2005

No quadro 21, podemos observar os investimentos em infraestrutura, por município e componente, realizados com os recursos do PRODETUR I no Rio Grande do Norte.

Quadro 21: PRODETUR/RN I – Investimentos, por município, componente, descrição e valor.

Componente / Ação	Município	Descrição	Valor(US\$)
Saneamento			5.675.622,16
SES Via Costeira	Natal	Implantação de rede coletora (11km), 4 estações elevatórias e emissários de recalque (5,6km)	847.866,09
SES e Drenagem Ponta Negra	Natal	Implantação de rede coletora (50km), rede de drenagem (5,2km), 3 elevatórias, estação de tratamento de esgoto (8,5 l/min)	4.827.756,07
Aeroporto			20.180.612,56
Aeroporto Augusto Severo	Parnamirim	Terminal de passageiros e melhoria operacional	20.180.612,56
Transportes			8.153.000,13
Pavimentação ruas de Ponta Negra	Natal	Pavimentação de 32 ruas e construção de calçadas (7km)	751.063,33
Urbanização da Orla de Ponta Negra	Natal	Calçadão (442.600 m ²), guarda-corpos e bancos (1,5km)	1.124.897,46
Nova Parnamirim / Rota do Sol	Parnamirim	Implantação de 2,96 km de rodovia	191.555,43
Entroncamento RN 313 / Nova Parnamirim	Parnamirim	Implantação de 8,68 km de rodovia	529.175,62
Nova Parnamirim / Entr. BR 101	Parnamirim	Implantação de 3,65 km de rodovia	312.039,90
RN 313 – Pium / BR 101	Parnamirim	Implantação de 14,57 km de rodovia	744.123,76
Pitangui / Graçandu / Barra do Rio	Extremoz	Implantação de 4,36 km de rodovia	303.304,87
Rodovia BR 101 / Pitangui	Extremoz / Ceará-Mirim	Implantação de 4,40 km de rodovia	208.221,26
Rodovia Pitangui / Jacumã	Extremoz / Ceará-Mirim	Implantação de 6,64 km de rodovia	673.679,65

UMA "VIAGEM" DE INCLUSÃO: Turismo, Desenvolvimento e Território.

Rodovia BR 101 / Muriú	Extremoz / Ceará-Mirim	Implantação de 5,75 km de rodovia	257.278,92
RN 063 – Pirangi / B. Tabatinga	Nísia Floresta	Implantação de 9,69 km de rodovia para prolongamento da Rota do Sol	859.102,40
RN 063 / Binário Pirangi do Sul	Nísia Floresta / Parnamirim	Implantação de 2,54 km de rodovia, incluindo ponte com 35 m	819.520,01
RN 063 – Tabat / Barreta	Nísia Floresta	Implantação de 7,32 km de rodovia para prolongamento da Rota do Sol	999.221,24
Goianinha / Tibau do Sul	Goianinha / Tibau do Sul	Implantação de 18,4 km de rodovia para acesso à Praia de Pipa	379.816,28
Recuperação Ambiental			1.458.552,66
Plano de Manejo e de Operação do Parque das Dunas	Natal	Planos de Manejo e Operação, obras físicas - Setor Bosque dos Namorados, aquisição de mobiliário e equipamentos, recuperação da cerca do perímetro, 3 trilhas e herbário.	1.458.552,66
Desenvolvimento Institucional (DI)			1.996.476,49
Projeto DI	Órgão Estadual	CAERN – Macromedição, Pitometria e Recuperação Macromedição	604.267,79
Projeto DI	Órgão Estadual	DER – Desenvolvimento e implantação Sistema de Gerência de Contratos	25.300,03
Projeto DI	Órgão Estadual	IDEMA – Controle de atividades poluidoras – Diagnóstico e macrozoneamento.	236.135,23
Projeto DI	Órgão Estadual	SETUR - Informatização	59.581,88
Projeto DI	Órgão Estadual	SETUR – Desenvolvimento do Sistema de Planejamento	154.333,67
Estudos e Projetos	Ceará-Mirim	Atualização Cartográfica do município	94.960,96
Estudos e Projetos	Ceará-Mirim	Plano Diretor e Legislação Urbana do município	85.810,48
Estudos e Projetos	Extremoz	Atualização Cartográfica do município	96.557,44
Estudos e Projetos	Extremoz	Plano Diretor e Legislação Urbana do município	85.550,55
Estudos e Projetos	Nísia Floresta	Atualização Cartográfica do município	96.269,42
Estudos e Projetos	Nísia Floresta	Plano Diretor e Legislação Urbana do município	85.920,52
Estudos e Projetos	Parnamirim	Atualização Cartográfica do município	96.942,05
Estudos e Projetos	Parnamirim	Plano Diretor e Legislação Urbana do município	85.550,55
Estudos e Projetos	Tibau do Sul	Atualização Cartográfica do município	96.050,75
Estudos e Projetos	Tibau do Sul	Plano Diretor e Legislação Urbana do município	85.902,71
Informática	Natal	Reequipamento da Unidade Executora Estadual: Informática	7.342,46

ABREU, 2005

Fonte: Banco do Nordeste

A expectativa depositada no desenvolvimento da atividade turística, como alavanca de desenvolvimento regional, e a própria indisponibilidade de recursos do PRODETUR para atender a todas as demandas apontadas como necessárias, levaram o Rio Grande do Norte a realizar outros investimentos com os recursos públicos do Estado (além dos previstos como contrapartida local), conforme atesta o quadro 22.

Quadro 22: Investimentos realizados pelo Estado (exceto PRODETUR I), por Ação, Município e Valor 1995 - 2000

Componente / Ações	Município	US\$
Transportes*		44.247.270
Prolongamento da Prudente de Moraes	Natal	923.077
Natal / Touros	Natal, Extremoz, Ceará-Mirim	30.769.231
BR-101 / Senador Georgino Avelino	Senador Georgino Avelino	1.723.077
Arês / Senador Georgino Avelino	Arês e Senador Georgino Avelino	548.808
Complexo Viário Machado	Natal	6.923.077
RN-160 / Pitangui	Extremoz	153.846
BR-101 / Nísia Floresta	Nísia Floresta	98.462
BR-101 / Arês	Arês	246.154
Santa Maria / Ielmo Marinho / Ceará-Mirim / Panaú	Ceará-Mirim	2.861.538
Saneamento**		12.341.868
Ampliação SAA Arês	Arês	72.672
Ampliação SAA Natal	Natal	6.582.184
Ampliação SES Natal	Natal	3.826.791
Ampliação SAA Nísia Floresta	Nísia Floresta	136.472
Ampliação SAA Parnamirim	Parnamirim	919.381
Ampliação SAA São Gonçalo do Amarante	São Gonçalo do Amarante	31.214
Implantação SES São Gonçalo do Amarante	São Gonçalo do Amarante	773.154
Meio Ambiente***		2.462.794
Divulgação, fiscalização etc	Vários municípios	2.462.794
Total		59.051.932

ABREU, 2005

Fonte dos dados: Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável Polo Costa das Dunas

* Dados do Departamento de Estradas e Rodagem do Rio Grande do Norte

** Dados CAERN - Companhia de Água e Esgoto do Rio Grande do Norte

*** Dados do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte

SAA – Sistema de Abastecimento d'Água

SES – Sistema de Esgotamento Sanitário

As ações do Estado superaram algo em torno de 52%, em volume de recursos, os investimentos do PRODETUR no Rio Grande do Norte. Tais investimentos extras não foram feitos de forma isolada. Buscavam sempre complementar as ações empreendidas pelo PRODETUR.

A implantação do trecho da Rodovia BR-101, por exemplo, nos municípios de Natal e Touros, passando por Ceará-Mirim e Extremoz, viabilizada em 1998, proporcionou, associada aos demais investimentos do PRODETUR, como a implantação da Rota do Sol, um grande impulso na atividade turística no Estado (ABREU, 2005).

Diante dos recursos aplicados pelo Poder público, que permitiram inúmeros melhoramentos da infraestrutura, a iniciativa privada começa também a impulsionar seus investimentos. Há uma convergência de ações em função do turismo nas localidades beneficiadas com os investimentos. Impulsionados pelos investimentos do PRODETUR, potencializados por outros investimentos públicos, restava à iniciativa privada completar os ciclos de investimentos, oferecendo os equipamentos e serviços necessários à exploração da atividade de forma contínua. E, para tanto, contava-se ainda com uma rede estruturada de financiamento público para os investimentos privados.

Assim, além das ações e financiamento ao setor público, para custear as obras de infraestrutura turística, foi incrementado o sistema de fomento à atividade, por meio de incentivos fiscais e linhas de financiamento ao setor privado para alavancagem dos investimentos (ver quadro. 23), com taxas que, muitas vezes, são mais atrativas se comparadas àquelas aplicadas para o financiamento da casa própria.²⁵

No total, entre aos anos de 1995 e 2000, foram investidos no Rio Grande do Norte, em projetos relacionados ao desenvolvimento do turismo, cerca de US\$ 285 milhões, como se pode observar no quadro 24.

²⁵ A título de exemplo, um financiamento de imóvel residencial para pessoa física pela Caixa Econômica Federal possui uma taxa de 13,5% ao ano (ver www.caixa.gov.br), ao passo que uma grande empresa do setor hoteleiro pode financiar um projeto de longo prazo, como a construção de um hotel, por exemplo, a uma taxa anual de 10% pré-fixada, podendo ainda ter um desconto de 15% a 25% sobre esta taxa na adimplência, por meio de um financiamento pelo Banco do Nordeste, com a Fonte de Recursos do FNE (ver www.bnb.gov.br)

Quadro 23: Linhas de Financiamento para fomento da atividade turística no Nordeste

PRODUTO	FONTE	PÚBLICO	FINALIDADE	CARÊNCIA MÁX.	PRAZO MÁX.	LIMITES DE FINANCIAMENTO	OUTRAS CONDIÇÕES
PROATUR	FNE	Empresas de qualquer porte.	Investimentos fixos e capital de giro associado em até 15%	4 anos	12 anos	40 a 95% conforme porte e requisitos de competitividade.	Localização em municípios turísticos (EMBRATUR) e habilitação no órgão estadual de turismo.
FNE-VERDE	FNE	Empresas de qualquer porte.	Investimentos fixos.	4 anos	4 anos	40 a 100% conforme porte e requisito de competitividade.	Localização em municípios turísticos (EMBRATUR) e habilitação no órgão estadual de turismo.
PROGRAMA NE COMPETITIVO (PCN) BNDES AUTOMÁTICO	BNDES	Médias e Grandes empresas.	Investimentos fixos e capital de giro associado em até 30%.	4 anos	12 anos	Até 80% para máquinas e equipamentos. E até 70% para demais itens.	Localização em municípios turísticos (EMBRATUR).
PMPE	BNDES	Micro e pequenas empresas.	Investimentos fixos e capital de giro associado em até 100% dependendo do porte.	4 anos	8 anos	Até 90%. Máximo de R\$ 7 milhões.	Localização em municípios turísticos (EMBRATUR).
PROGRAMA NE COMPETITIVO (PCN) FINEM	BNDES	Médias e grandes empresas.	Investimentos fixos e capital de giro associado em até 30%.	4 anos	8 anos	Até 60%. Investimento mínimo de R\$ 3 milhões e máximo de R\$ 7 milhões.	Localização em municípios turísticos (EMBRATUR).
PROTRABALHO	FAT	Empresas de qualquer porte	Investimentos fixos e capital de giro associado em até 50% a depender do porte.	4 anos	12 anos	Até 100% (micro empresa); até 80% (média) e até 60% (grande)	Preferência para localização em municípios integrantes de Polos de Turismo.
MIPEM – PROGER URBANO	FAT	Micro e pequenas empresas	Investimentos fixos e capital de giro associado.	1 ano	5 anos	De 70 a 80% (investimentos fixos) conforme porte. Até 30% de capital de giro. Máximo de R\$ 50 mil	Localização em municípios turísticos (EMBRATUR) e habilitação no órgão estadual de turismo.

ABREU, 2005

Fonte: BNB – Banco do Nordeste do Brasil

Quadro 24: Investimentos relacionados ao turismo no Rio Grande do Norte, por fonte 1995 - 2000

Fonte	US\$
PRODETUR I	38.665.000
Outros investimentos realizados pelo Estado*	59.051.932
Financiamentos Banco do Nordeste para a Iniciativa Privada**	3.074.941
Investimentos da Iniciativa Privada***	184.930.000
Total	285.721.813

ABREU, 2005

*Dados referem-se aos investimentos realizados pelo Estado nos seguintes municípios: Arês, Ceará-Mirim, Extremoz, Natal, Nísia Floresta, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Senador Georgino Avelino e Tibau do Sul.

**Dados do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável Polo Costa das Dunas, fornecidos pelo Banco do Nordeste para o período de 1995 – 2000.

***Dados do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável Polo Costa das Dunas, fornecidos pela Secretaria de Turismo do RN.

Como forma de avançar as propostas de intervenção no Estado, o Governo estadual apresentou, em 2004, sua matriz de projetos para o PRODETUR/RN II.

Seguindo a metodologia adotada para a segunda fase do Programa, foi criado no Rio Grande do Norte o Polo de Turismo Costa das Dunas, constituído por dezesseis municípios, numa extensão de 200 quilômetros, aproximadamente. Os municípios do Polo são: Baía Formosa, Canguaretama, Tibau do Sul, Senador Georgino Avelino, Arês, Nísia Floresta, Parnamirim, Natal, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Ceará-Mirim, Maxaranguape, Rio do Fogo, Touros, São Miguel do Gostoso e Pedra Grande. Seis destes municípios receberam recursos do PRODETUR I (Natal, Ceará-Mirim, Parnamirim, Extremoz, Nísia Floresta e Tibau do Sul).

Lembremos que, como informado anteriormente, nem todos os municípios do Polo serão contemplados com recursos do PRODETUR II, apenas aqueles que fazem parte da chamada *área de planejamento* Polo, entendida como aquela formada por municípios que receberam investimentos do PRODETUR I e que foram impactados de alguma forma, seja econômica, social, turística ou ambientalmente e que, portanto, contemplam aqueles conceitos de completar e complementar estabelecidos como critérios na segunda fase do Programa. Assim, no caso do Polo das Dunas, temos: total de dezesseis municípios, dos quais seis foram contemplados pelo PRODETUR I; dez outros foram acrescidos, considerando o planejamento do Estado, para formação do Polo, sendo que desses dez

novos municípios, três foram incluídos na área de planejamento (Ares, São Gonçalo do Amarante e Senador Georgino Avelino), isto é, receberão recursos do PRODETUR II.

Quadro 25: Polo Costa das Dunas – municípios incluídos no PDITS

POLO COSTA DAS DUNAS (16 municípios)	MUNICÍPIOS PRODETUR I (6 municípios)	ÁREA DE PLANEJAMENTO (10 municípios)
Ares	Ceará-Mirim	Ares
Ceará-Mirim	Extremoz	Ceará-Mirim
Extremoz	Natal	Extremoz
Natal	Nísia Floresta	Natal
Nísia Floresta	Parnamirim	Nísia Floresta
Parnamirim	Tibau do Sul	Parnamirim
Tibau do Sul		São Gonçalo do Amarante
São Gonçalo do Amarante		Senador Georgino Avelino
Senador Georgino Avelino		Tibau do Sul
Baía Formosa		
Canguaretama		
Maxaranguape		
Pedra Grande		
Rio do Fogo		
São Miguel do Gostos		
Touros		

Fonte: PDITS Polo Costa das Dunas. Disponível em www.bnb.gov.br.

A inclusão de três municípios da área de planejamento do Polo foi justificada, no PDITS, utilizando os argumentos a seguir delineados.

Ares: o município dispõe de importantes sítios históricos (Ilha do Flamengo e Portal do Cemitério, implantado por jesuítas e tombado pelo Patrimônio Histórico Nacional); faz parte da Rota do Sol, nome dado ao “corredor” rodoviário litorâneo que faz a integração dos municípios do Polo; além disso, considerou-se a existência de um importante complexo lagunar (Guaraíras-Bonfim), que vem sofrendo pressões pelo uso, cada vez mais intenso, dos recursos naturais da área, gerando a necessidade de implementar ações para garantir o manejo adequado da Área de Proteção Ambiental (APA) instituída na região.

São Gonçalo do Amarante: incluído em função do turismo religioso e, principalmente, em razão do crescimento da região metropolitana de Natal, onde o município está localizado. Segundo dados do PDITS o incremento da atividade turística tem

causado rápido e intenso crescimento populacional no município (4,8% ao ano), especialmente nas localidades situadas às margens do rio Potengi, cujo estuário encontra-se no território de São Gonçalo do Amarante. A ocupação de novas áreas "vem comprometendo a faixa de proteção do rio, a balneabilidade da água, utilizada pela população da cidade de Natal, com o lançamento de efluentes" (PDITS POLO COSTA DAS DUNAS, www.bnb.gov.br), gerando a necessidade de ações mitigadoras e de planejamento.

Senador Georgino Avelino: as justificativas para inclusão deste município invocam questões de ordem turística, ambiental e do interesse da iniciativa privada. O Município está localizado entre dois outros que receberam investimentos do PRODETUR I (Nísia Floresta e Tibau do Sul), além ser cortado pela Rota do Sol e possuir atrativos e produtos turísticos em exploração. Possui ainda complexos dunares (onde são realizados passeios de *buggies*) e uma península com ecossistemas bastante frágeis, necessitando, pois, de investimentos para um melhor controle ambiental.

Além de tais justificativas, a escolha dos municípios do Polo e de sua área de planejamento considerou o interesse da iniciativa privada em realizar investimentos. Segundo informações da Secretaria Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte disponibilizadas no PDITS do Polo Costa das Dunas, as intenções de investimento em equipamentos turísticos na área do Polo eram da ordem de US\$ 590 milhões, conforme pode ser visualizado no quadro seguinte.

Quadro 26: Polo Costa das Dunas – interesse de investimento da iniciativa privada em empreendimentos turísticos*

MUNICÍPIO	TIPO DE EMPREENDIMENTO	VALOR (US\$ mil)	SITUAÇÃO	INTERESSE EM INVESTIR		
				CURTO	MÉDIO	LONGO
Ceará-Mirim	Resort	120.000,00	Em execução	X		
Extremoz	Hotel	180.000,00	Obras em 2002	X	X	X
Natal	Hotel	12.000,00	Construído			
Natal	Hotel	1.100,00	Construído			
Natal	Bar / cervejaria	1.000,00	Em execução	X		
Natal	Hotel	10.000,00	Em execução	X		
Natal	Hotel	12.000,00	Projeto		X	
Natal	Hotel	10.000,00	Em execução	X		
Natal	Hotel	8.000,00	Projeto		X	

Natal	Restaurante	700,00	Em execução	X		
Natal	Restaurante	1.200,00	Projeto		X	
Natal	Hotel	28.000,00	Projeto		X	
Natal	Hotel	8.000,00	Em execução	X		
Natal	Hotel	4.000,00	Em execução	X		
Natal	Resort	-	Projeto		X	
Natal	Hotel	1.500,00	Projeto		X	
Natal	Hotel	1.500,00	Em execução	X		
Parnamirim	Resort	12.000,00	Em execução	X		
Paranamirim	Complexo de lazer	23.000,00	Em estudos		X	
Tibau do Sul	Hotel	100,00	Em expansão	X		
Tibau do Sul	Pousada	230,00	Em execução	X		
Tibau do Sul	Hotel	1.200,00	Projeto		X	
Tibau do Sul	Hotel	1.800,00	Em execução	X		
Tibau do Sul	Hotel	180,00	Projeto		X	
Tibau do Sul	Hotel	100,00	Em ampliação	X		
Tibau do Sul	Hotel	800,00	Em execução	X		
Tibau do Sul	Pousada	800,00	Em execução	X		
Tibau do Sul	Pousada	800,00	Em execução	X		
S.G.Avelino	Resort	150.000,00	Em ampliação		X	
TOTAL		590.010,00				

Fonte: PDITS Polo Costa das Dunas.

* Dados consideram construções novas, ampliação e modernização. Os dados foram levantados quando da confecção do PDITS, portanto, mostram a realidade da época (1999). Infelizmente não conseguimos obter dados mais atualizados para compor o quadro.

Com a configuração do Polo, confecção do PDITS e instauração do Conselho de Turismo foi definida a matriz de projetos para o PRODETUR II no Rio Grande do Norte (quadro 27), conforme os componentes e subcomponentes da segunda fase do Programa, já apresentados no quadro 4.

Quadro: 27 - Matriz de Projetos – PRODETUR II – Rio Grande do Norte (US\$ mil)

PROJETOS	TOTAL	BID	LOCAL
Administração e Supervisão	532,50	0,00	532,50
Despesas da Unidade Executora	532,50	0,00	532,50
Componente: Fortalecimento da Capacidade Municipal de Gestão do Turismo	36.843,00	19.600,00	17.243,00
Fortalecimento da Capacidade Municipal de Gestão do Turismo	7.925,00	3.885,00	4.040,00
Serviços de consultoria, estudos e diagnósticos institucionais	30,00	0,00	30,00
Plano Diretor Municipal (5 revisões, 10 elaborações)	1.440,00	0,00	1.440,00
Implementação de projetos de Fortalecimento da Gestão Municipal	840,00	0,00	840,00
Sinalização Turística	150,00	0,00	150,00
Implantação Unidade Gestora Técnica de Resíduos Sólidos	100,00	0,00	100,00
Proteção e Manejo da APA de Genipabu	120,00	0,00	120,00
Proteção e Manejo da APA compl. Lagunar Guaraíra / Bonfim	400,00	0,00	400,00

Proteção e Manejo da APA de Maracajaú	200,00	0,00	200,00
Proteção e Manejo da APA do Morro do Careca	60,00	0,00	60,00
Museu da Rampa de Natal	750,00	750,00	0,00
Urbanização da Orla da Redinha	700,00	0,00	700,00
Urbanização da Orla de Muriú	510,00	510,00	0,00
Urbanização da Orla de Jacumã	235,00	235,00	0,00
Urbanização da Orla de Pitangui	1.000,00	1.000,00	0,00
Urbanização da Orla de Genipabu	380,00	380,00	0,00
Urbanização da Orla de Cotovelo	670,00	670,00	0,00
Urbanização da Orla de Pirangi do Sul	340,00	340,00	0,00
Componente: Planejamento Estratégico, Treinamento e Infraestrutura para Turismo	26.378,00	14.775,00	11.603,00
Elaboração do PDITS Polo Costa das Dunas	82,00	0,00	82,00
Diagnóstico da Capacitação da Mão-de-obra equipamentos turísticos	30,00	0,00	30,00
Elaboração de Plano de Sustentabilidade Econômico-Financeira do Parque Dunas	15,00	0,00	15,00
Elaboração de Plano Diretor de Esgotamento Sanitário para Natal	600,00	0,00	600,00
Elaboração de Projetos Executivos de Transportes e Recup. Áreas Degradadas	200,00	0,00	200,00
Elaboração de Projetos Executivos de Transportes	150,00	0,00	150,00
Elaboração de Proj. Exec. de Urbanização (Pirangi, Cotovelo, Pitangui, Jacumã, Muriú e Genipabu)	250,00	0,00	250,00
Elaboração de Projetos Executivos de Urbanização (T.do Sul, Pipa e S.G.Avelino)	80,00	0,00	80,00
Elaboração do Projeto Executivo Revital. Museu da Rampa	33,00	0,00	33,00
Elaboração do Plano Diretor Regional de Resíduos Sólidos	150,00	0,00	150,00
Elaboração de Plano de Recuperação e Proteção Ambiental da Apa de Maracajaú	220,00	0,00	220,00
Elab. de Planos de Manejo e Gestão APA Genipabu e Bonfim/Guarairas (incl. Base Cart. G/B)	340,00	0,00	340,00
Elaboração de Projeto Executivo de Sinalização Turística	30,00	0,00	30,00
Estruturação de Órgãos Estaduais – PRODETUR	940,00	0,00	940,00
Elaboração de Base Cartográfica para os Municípios do Polo	1.060,00	1.060,00	0,00
Campanhas de Conscientização Turística	280,00	0,00	280,00
Treinamento Profissional e Capacitação da População Local	1.400,00	200,00	1.200,00
Sistema de Esgotamento Sanitário da praia da Redinha	2.300,00	1.600,00	700,00
Sistema de Esgotamento Sanitário de Capim Macio e Ponta Negra	5.500,00	5.500,00	0,00
Sistema de Esgotamento Sanitário de Tibau do Sul e Pipa	1.046,00	418,00	628,00
Sistema de Esgotamento Sanitário de Cotovelo e Pirangi	4.530,00	2.475,00	2.055,00
Recuperação de Passivo Ambiental - ETE de Ponta Negra	72,00	72,00	0,00
Recuperação de Passivo Ambiental - Area Degrad. Pitangui / Jacumã	170,00	170,00	0,00
Recuperação de Passivo Ambiental - Area Degradada - Binário de Pirangi	140,00	140,00	0,00
Recuperação de Passivo Ambiental - Area Degrad. RN-313 / N.Parnamirim	300,00	300,00	0,00
Recuperação de Passivo Ambiental - Acostamento Tibau do Sul / Goianinha	180,00	180,00	0,00
Sinalização Rodoviária de diversas rodovias no Polo Costa das Dunas	320,00	0,00	320,00
Rodovia Tibau do Sul / Pipa	380,00	380,00	0,00
Anel Viário de Pipa (Contorno de Pipa)	1.550,00	1.550,00	0,00
Rodovia Pipa / Simbaúma (proteção das falésias de Pipa)	1.030,00	730,00	300,00
Ampliação do Centro de Convenções de Natal	3.000,00	0,00	3.000,00
Componente: Promoção de Investimentos Privados	2.540,00	940,00	1.600,00
Capacitação Empresarial	600,00	0,00	600,00
Planos e Campanhas de Marketing	1.940,00	940,00	1.000,00
3. RESERVA DE CONTINGÊNCIA	1.487,00	1.487,00	0,00

4. CUSTOS FINANCEIROS	213,00	213,00	0,00
4.1 Inspeção e Supervisão	213,00	213,00	0,00
TOTAL GERAL	39.075,50	21.300,00	17.775,50

ABREU, 2005

Fonte: Banco do Nordeste do Brasil

Além de rodovias, sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a matriz de projetos elaborada para o PRODETUR II no Rio Grande do Norte prevê também oito projetos de urbanização de orlas no Estado, todas contíguas e próximas a Natal, demonstrando a intenção de consolidar os territórios turísticos litorâneos no Estado.

Todos os investimentos realizados e seus impactos dão o tom das significativas mudanças nos perfis dos municípios contemplados, especialmente quanto à transformação da paisagem ao longo do litoral, tornando-a território específico do turismo, em sentido amplo. A localização, quase que contígua, dos polos turísticos demonstram esse efeito (ver figura 6), com a interligação dos municípios costeiros pelas rodovias e imensos trechos de orla urbana requalificada com os projetos, onde aportam centenas de novos empreendimentos característicos do turismo, muitos dos quais provenientes de capitais estrangeiros, conforme atesta reportagem do jornal Tribuna do Norte de 30 de julho de 2005, que informa a previsão de investimentos em hotelaria no litoral do Rio Grande do Norte, por parte de grupos internacionais (quadro 28).

Quadro 28: Investimentos estrangeiros em hotelaria no litoral do Rio Grande do Norte

MUNICÍPIO	PROCEDÊNCIA DO CAPITAL	UNIDADES HOTELEIRAS	UNIDADES HABITACIONAIS (QUARTOS DE HOTEL)
S.B. DO NORTE	Português	3	600
SÃO MIGUEL DO GOSTOSO	Português	6	1.000
	Espanhol	3	400
TOUROS	Português	6	370
	Espanhol	2	200
RIO DO FOGO	Português	2	200
	Suíço	6	1.200
MAXARANGUAPE	Português	3	600
	Espanhol	3	700
	Norueguês	3	500
	Brasil	4	800
CEARÁ-MIRIM	Italiano	4	920

	Rep. Dominicana	1	400
	Holandês	1	160
EXTREMOZ	Brasileiro	4	1.200
NATAL	Brasileiro	1	200
	Espanhol	1	420
	Suíço	1	160
PARNAMIRIM	Brasileiro associado a operadora internacional	1	220
NÍSIA FLORESTA	Sueco	2	600
SEN. GEORGINO AVELINO	Francês	6	1.200
TIBAU DO SUL	Brasileiro, português e italiano	4	800
BAIA FORMOSA	Português	2	300
	Alemão	1	180
TOTAL		70	13.330

Fonte: Jornal Tribuna do Norte, 30/07/2005

A configuração espacial do litoral da região passa a ser pontuada por lugares turísticos isolados ou contíguos interligados por rodovias. No espaço intraurbano isso também é perceptível - trechos de orla urbana com configuração espacial diferenciada do restante da cidade, onde se vive e se respira turismo, e onde os efeitos da valorização das localizações se fazem sentir. Terrenos lindeiros ao mar, que por uma questão cultural e histórica, já valorizados em muitos pontos do Brasil, tornam-se ainda mais valorizados com as melhorias de infraestruturas recebidas.

A vida urbana nas pequenas localidades também recebe influências diretas. A dinamização do comércio e serviços, embora tenha trazido novos empregos, também produziu surtos inflacionários nas comunidades, especialmente nos períodos de alta temporada. Além disso, nem sempre os empregos gerados são ocupados pelos residentes em função da necessidade de mão de obra especializada.

A expansão de toda essa infraestrutura traz a reboque uma das questões mais perversas em se tratando de turismo: o turismo de segunda-residência. Com a evidência dos novos lugares turísticos, o capital imobiliário abre novas frentes com implantação de loteamentos, condomínios e residências isoladas, que acabam por gerar uma pressão (sobrecarga) ainda maior sobre a infraestrutura e o ambiente local, e, em muitos casos, são implantados sobre dunas ou áreas de preservação. Tal perversidade evidencia-se, ainda

mais, pela necessidade de construção e manutenção de infraestrutura para ser usada por um curto período (alta temporada) em localidades onde a infraestrutura já não é suficiente para atender nem mesmo à população residente.

Uma das características dos investimentos no setor de turismo é justamente o leque de possibilidades que ele abre para diversificação de atividades e capitais. Por tratar-se de um setor que congrega desde empreendimentos em hotelaria, passando pela gastronomia, empreendimentos de lazer etc., ele exige capitais diversos para compor seu universo. A transformação da paisagem para composição deste universo está intimamente ligada à construção civil, por exemplo, ao requerer a construção de atrativos e equipamentos que permitam a presença de turistas.

Essa transformação passa pela reestruturação, como já dissemos, de determinados espaços urbanos que acabam por concentrar certas qualidades e infraestrutura que valorizam sua área de entorno. Essa valorização, seja pela infraestrutura, seja pela qualidade paisagística atrai também novos empreendimentos, especialmente do setor imobiliário. Os investimentos desse setor ora se vinculam diretamente ao turismo, como nos casos de segundas-residências; ora utilizam-se dos benefícios (valorização) trazidos pelo turismo para implantação de empreendimentos, comerciais e residenciais, em áreas reestruturadas em função dele (turismo). Em ambos os casos, acentua-se ainda mais o caráter segregador já inerente da conformação de territórios turísticos, com a associação de áreas residenciais nesse entorno valorizado e com melhor infraestrutura.

Em matéria publicada em novembro de 2006, o jornal Valor Econômico traz alguns indicativos desta associação de capitais diversos ao redor do turismo.

"Foi por prazer, quase uma aventura", conta o português Paulo Parreira sobre a iniciativa dele e de mais três empresários de entrar no ramo hoteleiro no Rio Grande do Norte. [...] O negócio, que começou quase como diversão, rendeu frutos e o grupo, formado por empresários **não ligados à indústria hoteleira** (*grifo nosso*), já desenha novas etapas para sua expansão (VALOR, 2006).

Segundo a mesma matéria, um empresário espanhol está investindo num empreendimento voltado para segundas-residências. Trata-se do *Pipa Hills*, localizado na

praia de Pipa, a 80 km de Natal. O empreendimento é um condomínio composto por 47 casas, que "têm sido compradas por pessoas interessadas em ter uma residência de praia", segundo relato o empresário. "Há brasileiros comprando, quase todos paulistas, mas a maioria das vendas, cerca de 80% é feita por europeus". (VALOR, 2006)

Os exemplos não param por aí. Na praia de Ponta Negra, em Natal, que recebeu recursos do PRODETUR/NE, há investidores de peso. O escritório Almeida Advogados, que iniciou suas operações na cidade para atender a demanda de clientes escandinavos, está assessorando quatro **fundos de investimentos** que já adquiriram mais de 3,6 milhões de metros quadrados em 42 terrenos na Capital e arredores. Os investimentos somam R\$ 41 milhões, entre condomínios residenciais, campos de golfs e hotéis. Segundo o executivo do *Brasil Resorts Group*, Morten Skarra, "há hoje (novembro de 2006) cerca de 20 investidores noruegueses apostando no mercado imobiliário em uma faixa que vai de Natal a Fortaleza" (VALOR, 2006).

Esse movimento de investimentos diversos influencia diretamente o setor de construção civil, ao demandar grandes obras, em seu volume. O volume de emprego neste setor sobre proporcionalmente e tem reflexos nos processos migratórios para as essas regiões. Se outrora era a seca que expulsava os contingentes populacionais do sertão para o centro-sul e para as capitais litorâneas do Nordeste, agora a abertura de novas oportunidades da construção civil (sazonais por natureza) e do turismo, associada ao problema anterior, estimula o processo migratório; diga-se de passagem, desproporcional às oportunidades criadas, que por sua vez, têm prazo de validade coincidente com a saturação do mercado ou com a "descoberta" de um novo paraíso a ser desbravado.

Sim, porque, como já nos alertava Harvey,

O desenvolvimento capitalista deve buscar uma solução de continuidade entre a preservação dos valores dos compromissos passados (assumidos em um espaço e tempo específicos) ou a sua desvalorização, para abrir espaço novo para a acumulação. Continuamente, portanto, o capitalismo se esforça para criar uma paisagem social e física da sua própria imagem, e requisito para suas próprias necessidades em um instante específico do tempo, apenas para solapar, despedaçar e inclusive destruir essa paisagem num instante posterior do tempo. As contradições internas do capitalismo se expressam mediante a formação e reformação incessantes das paisagens geográficas. (2005: p. 150).

E em se tratando de espaços criados especificamente num contexto expansionista dos capitais, como é o caso (através do turismo), e pela forma como tem sido estruturada esta expansão (incentivada por políticas públicas que não intervêm na estrutura dos interesses constituídos), não temos motivos para duvidar de que outros espaços surgirão em detrimento dos atuais e que os ônus ficarão enraizados onde hoje se planta a esperança de melhoria; especialmente se considerarmos que os atrativos turísticos oferecidos ao longo do litoral nordestino são extremamente similares, sendo a existência da infraestrutura, neste estágio, o principal diferencial entre os diversos pontos daquele litoral.

4.2. GRANDES OBRAS E A DINAMIZAÇÃO DO SETOR DE CONSTRUÇÃO CIVIL E DO CAPITAL IMOBILIÁRIO NO BRASIL E NO NORDESTE

Uma análise nem tão profunda permite-nos verificar o crescimento dos grandes grupos de construção civil vinculado às obras públicas no Brasil, especialmente na região Nordeste, compreendendo assim a sobrevivência dos capitais mercantis na periferia.

Segundo Brandão, o processo de desenvolvimento econômico brasileiro apresenta grande concentração na região Sudeste (especialmente São Paulo) entre os anos de 1930 e 1970, este último demarcado como o auge da concentração industrial. As alterações neste quadro dar-se-ão a partir da década de 1970, com o início do processo de desconcentração para o interior do Estado de São Paulo e para as demais regiões do Brasil, pela ação estatal (BRANDÃO, 2007).

A ação estatal, sobretudo na periferia nacional, reforçou-se, fornecendo infraestrutura básica, promovendo investimentos diretos de suas estatais e, antes de tudo, implementando o bloco de investimentos do II PND, voltado para a expansão da indústria de insumos básicos e de bens de capital. (BRANDÃO, 2007: p. 137).

O provimento de infraestrutura por parte do Estado, desde muito, irá demandar grandes estruturas e empreiteiras para sua realização, na maioria dos casos, empresas de capital nacional.

Brandão, com base nos trabalhos de Lessa e Dain²⁶, salienta o importante papel que as empresas oligopólicas de engenharia tiveram na consolidação do capital nacional pelas órbitas não industriais, mediante provimento de infraestrutura. É por meio das grandes obras públicas que esse capital se expande e se consolida no Território Nacional.

A ação estatal de provisão de infraestrutura econômica no espaço continental brasileiro irá [...] consolidar a hegemonia da construção pesada realizada por empresas de propriedade nacional. (BRANDÃO, 2007: p. 139).

Além disso, com o processo de desconcentração industrial, muitas indústrias passam a se instalar em outras regiões, que não o Centro-Sul do País, especialmente, na região Nordeste com os incentivos fiscais e financeiros oferecidos, o que demandou obras de grande porte pelo setor privado.

Segundo Campos (2008), as grandes firmas de engenharia brasileiras foram criadas por volta da década de 1940. Sua consolidação se dará nas décadas seguintes, como nos relata Brandão,

As vultosas inversões durante o Plano de Metas, no período dos governos militares, até o II PND, consolidaram as empresas nacionais do setor. [...] no governo JK as estradas federais pavimentadas saltaram de 2.376 km para 9.591 km e as estaduais pavimentadas, de apenas 757 km para 4.542 km. (2007).

É importante salientar que as seis principais empreiteiras nacionais, atualmente, (Norberto Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Mendes Júnior, Queiroz Galvão e OAS) tiveram, em sua maioria, origem familiar, como atestam seus nomes, e três delas originaram-se com capitais periféricos, notadamente, nordestinos (Odebrecht, Queiroz Galvão e OAS).²⁷ A maior parte destas empresas tem, atualmente, suas sedes localizadas nos grandes centros financeiros do País, especialmente, Rio de Janeiro e São Paulo. Ainda segundo Campos, a presença de três nordestinas no rol das grandes empresas pode ser

²⁶ LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. **Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento.** In: BELLUZZO, Luiz G./ COUTINHO, Renata. *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise.* São Paulo: Brasiliense, 1982.

²⁷ NORBERTO ODEBRECHT, fundada em Salvador por Norberto Odebrecht, em 1944; ANDRADE GUTIERREZ, fundada em Minas Gerais em 1948 por Flávio Gutierrez e pelos irmãos Gabriel e Roberto Andrade; MENDES JÚNIOR, também fundada em Minas Gerais em 1953; CAMARGO CORRÊA, fundada em 1939, na cidade de Jaú no interior de São Paulo por Sebastião Ferraz de Camargo Penteado e Sylvio Brant Corrêa; QUEIROZ GALVÃO fundada em 1953, em Pernambuco, pelos irmãos Antônio, Mário e Dário Queiroz Galvão; OAS, fundada em 1976 em Salvador.

invocada em razão da existência de grandes obras no Nordeste nas décadas de 1950 e 1960 (e posteriores), principalmente, por conta da SUDENE e das hidrelétricas e barragens na região, fato que favoreceu as firmas locais (CAMPOS, 2008).

Durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), foram construídos mais de 20 mil quilômetros de rodovias no País, superando os dez mil quilômetros previstos no Plano de Metas. Além disso, foram construídos na mesma época 826 km de estradas de ferro. A opção explícita do modelo rodoviário adotado pelo Governo pode explicar esses números (CAMPOS, 2008). É neste período também que chegam as grandes montadoras de automóveis ao Brasil: Volkswagen, (1959), Mercedes-Benz (1956) e Toyota (1958). Data deste período a construção da rodovia Belém-Brasília (pela Queiroz Galvão) e das BR-03 (atual BR-040), ligando o Rio de Janeiro a Belo Horizonte.

Também é no período do governo JK que ocorre a construção de duas grandes hidrelétricas brasileiras: Furnas e Três Marias. A primeira construída pela Mendes Júnior em 1958 (início da construção) e a segunda construída entre os anos 1957 e 1962.

Entre os anos de 1960 e 1978, final do governo JK até Geisel (portanto, durante quase todos os governos militares), foram construídas 56 barragens hidrelétricas, das quais 42 ficaram a cargo de apenas três empresas, quais sejam: Camargo Corrêa, Servix e Mendes Júnior, o que demonstra a formação de oligopólio no setor e sugere relações bastante estreitas entre grupos empresariais e governos (BRANDÃO, 2007).

Estamos na presença de um setor onde a natureza do capital é predominantemente mercantil, isto é, onde o 'privilégio político' garantido na articulação da firma com o Estado condiciona, em grande medida, a possibilidade de lucro [...] a articulação política parece ser um atributo prévio para (que) uma determinada empresa possa alcançar um patamar onde o 'desempenho econômico' se torne um dado significativo." (FERRAZ FILHO, 1981 *apud* BRANDÃO, 2007).

Campos, com base nos trabalhos de Mendonça, Fontes e Ianni²⁸, ressalta que durante os governos militares, as políticas adotadas foram benéficas para o grande capital, inclusive o da construção civil, citando medidas como: rebaixamento do salário mínimo,

²⁸ MENDONÇA, Sônia Regina de; FONTES, Virginia Maria G. de Mattos. **História do Brasil Recente:1964-1992**. 4ª ed. São Paulo, Ática, 1996; IANNI, Octavio. **A Ditadura do Grande Capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

restrições para os aumentos salariais, imposição de silêncio aos sindicatos, inação da justiça do trabalho etc que "propiciaram o crescimento dos lucros privados e consolidação de conglomerados empresariais." (CAMPOS, 2008).

A Petrobrás também teve importante papel de alavanca para o setor da construção civil pesada nacional. Todas as grandes construtoras prestaram serviços para a Estatal, com destaque para a Odebrecht, que perfurou mais de 140 poços de petróleo e gás, além de ter construído refinarias e plataformas para a companhia estatal (CAMPOS, 2008).

O fortalecimento das grandes construtoras foi impulsionado também a partir da criação do BNH (1964) e a encomenda de grandes obras às empreiteiras. É com este fortalecimento que as grandes empresas de construção civil abrem novos caminhos, como a construção imobiliária e nas décadas seguintes no segmento de incorporação. Muitas dessas empresas, além de seus ramos na construção pesada (transportes, hidrelétricas, saneamento, aeroportos, obras especiais etc), inauguraram braços empresariais no setor de construção imobiliária. Hoje, quase todas as grandes firmas do setor atuam também no setor imobiliário, inclusive na incorporação.

Ao mesmo tempo em que essas grandes obras serviam para uma maior integração dos mercados nacionais, e, portanto, para a indústria nacional, elas também se articulavam a esta indústria, ao requerer um grande volume de materiais e insumos formando um ciclo que vai se ampliando.

No Nordeste, no período de expansão e consolidação das grandes empreiteiras nacionais (décadas 1950 a 1970) que também abarca o período a expansão da rede urbana brasileira, foram executadas grandes obras públicas. A título de exemplo, das cinco maiores usinas hidrelétricas da Região, três foram construídas neste período: Paulo Afonso (BA) na década de 1950; Sobradinho (BA e PE) entre os anos de 1973 e 1979, construída pela Servix Engenharia e; Moxotó (BA) em 1971, construída pela Mendes Júnior.

Na década seguinte, outras grandes hidrelétricas foram construídas na Região, como por exemplo, Xingó (AL e SE) em 1987 e Itaparica (PE) em 1988, ambas pela Mendes Júnior.

Uma série de outras obras, como rodovias, obras de saneamento, portos, aeroportos, vias urbanas etc. acompanham o processo de urbanização brasileira onde sempre estão presentes os grandes grupos de empreiteiras e suas articulações com o poder político. Segundo Brandão,

O período autoritário e de tratamento tecnocrático da questão nacional, em geral, e das questões urbanas e regionais, em particular, serviu apenas para [...] soldar os interesses mercantis mais arcaicos em torno da expansão urbana; tal esquema expansivo urbano representará papel decisivo no "pacto de compromisso" das oligarquias regionais. (2007: p. 140).

Mais recentemente, várias matérias na imprensa nacional também lançam luzes sobre as relações pouco transparentes entre empreiteiras e representantes de partidos e governos, como a Operação Castelo de Areia (deflagrada pela Polícia Federal em março de 2009) que levanta suspeita sobre supostos crimes financeiros e doações ilegais a partidos políticos pela Camargo Corrêa; e a cassação de vereadores em São Paulo, que cita a EIT Empresa Industrial Técnica S/A e a Associação Imobiliária Brasileira como financiadoras da campanha do vereador Jooji Hato em 2008 (PMDB-SP), para ficarmos em dois exemplos.²⁹

Com ou sem relações nebulosas entre empresas e governos, o fato é que o setor de construção civil pesada continuou crescendo. A diversificação das empresas do setor também cresceu, acompanhando as oportunidades criadas pelo constante deficit habitacional brasileiro e a execução de obras em outros setores como o turismo.

O Relatório Tendências Setoriais, de fevereiro de 2010, da Tendências Consultoria Integrada, sobre o setor de Construção Civil, demonstra o contínuo crescimento do setor, tomando por base o incremento do consumo do principal insumo da cadeia produtiva do setor: o cimento (quadro 29). O incremento é incentivado pelas grandes obras realizadas do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (incluindo os projetos de energia); obras para a Copa do Mundo de 2014 (construção de estádios) e para as olimpíadas de 2016; além da construção e incorporação imobiliária, com empreendimentos voltados para o

²⁹ As notícias podem ser encontradas no portal g1: www.g1.com. A primeira datada de 05/04/2009 e a segunda datada de 18/12/2009.

Programa Minha Casa Minha Vida e outros empreendimentos imobiliários privados (TENDÊNCIAS, 2010).

Quadro 29: Consumo anual de cimento – Brasil e participação regional

CONSUMO ANUAL DE CIMENTO (milhões de toneladas) – BRASIL E PARTICIPAÇÃO REGIONAL								
REGIÕES	2005		2006		2007		2008	
	CONSUMO	%	CONSUMO	%	CONSUMO	%	CONSUMO	%
NORTE	2,75	7,31	2,66	6,5	3,01	6,7	3,47	6,7
AM	0,61	1,62	0,63	1,54	0,67	1,49	0,77	1,49
NORDESTE	5,98	15,92	7,05	17,2	7,95	17,7	9,39	17,9
RN	0,45	1,20	0,53	1,29	0,60	1,33	0,71	1,38
CE	0,99	2,63	1,06	2,59	1,17	3,93	1,33	2,58
BA	1,67	4,44	1,94	4,73	2,26	5,02	2,68	5,21
CENTRO OESTE	3,79	10,10	3,70	9,0	4,23	9,4	5,00	9,8
MT	0,74	1,97	0,70	1,71	0,84	1,87	0,99	1,92
SUDESTE	18,90	50,30	21,25	51,9	22,88	50,9	25,05	48,9
RJ	3,32	8,83	3,67	8,96	4,11	9,13	4,30	8,36
MG	4,11	10,93	5,08	12,40	5,44	12,09	5,90	11,47
SP	9,73	25,89	10,87	26,54	11,78	26,18	13,48	26,20
SUL	6,15	16,37	6,29	15,4	6,92	15,4	8,55	16,7
PR	2,23	5,93	2,20	5,37	2,38	5,29	3,00	5,83
RS	1,97	5,24	2,11	5,15	2,28	5,06	2,72	5,29
TOTAL	37,58	100	40,95	100	44,99	100	51,46	100

Relatório Tendências

Dados: Sindicato Nacional da Indústria do Cimento.

A Consultoria Trevisan também expressa o crescimento do setor. Segundo o estudo realizado pela Consultoria o incremento e a sustentação da construção civil nacional têm nas regiões Sudeste e Nordeste as maiores alavancas. Isso pode ser verificado no quadro 29. A partir do ano 2006, o Nordeste figura como a segunda região que mais consome cimento no País, indicando alta atividade do setor de construção civil naquela região. Segundo a Trevisan, o Nordeste aparece como a região que apresenta os maiores atrativos para o setor, por concentrar o segundo maior deficit habitacional e a segunda região em volume de investimentos do PAC. O relatório ressalta ainda que o Nordeste conta com investidores internacionais interessados em empreendimentos de grande porte, em função das características climáticas e geográficas.³⁰ Leia-se turismo.

³⁰ O estudo a que nos referimos pode ser encontrado no *site* da empresa: www.trevisan.com.br.

Percebe-se é que, historicamente, as grandes construtoras estão presentes nas grandes obras, especialmente públicas. O quadro 30 mostra o *ranking* elaborado pela Revista O Empreiteiro com base no banco de dados da Câmara Brasileira da Indústria da Construção e por nós simplificados, onde são apresentadas as 15 maiores empresas de construção do País, por faturamento, os estados onde se encontram e os percentuais de contratos públicos no ano de 2009.

Quadro 30: *Ranking* "O Empreiteiro" 2009 – 15 maiores da construção

RANKING DAS 15 MAIORES EMPRESAS DE CONSTRUÇÃO - 2009			
EMPRESA	ESTADO	FATURAMENTO (R\$ MIL)	% DE CONTRATOS PÚBLICOS
NORBERTO ODEBRECHT	BA (RJ)*	4.892.786	67
CAMARGO CORREA	SP	4.468.974	39
ANDRADE GUTIERREZ	MG	3.718.288	46
QUEIROZ GALVÃO	PE (RJ)	2.806.885	100
CONSTRUTORA OAS	BA (SP)	1.192.841	55
DELTA CONSTRUÇÕES	RJ	1.342.110	-
CARIOCA CHRISTIANI-NIELSEN	RJ	1.149.947	50
GALVÃO ENGENHARIA	SP	1.034.824	40
WTORRE	SP	972.362	-
GAFISA	SP	934.545	-
EIT EMPRESA INDUSTRIAL TÉCNICA	PE (CE)	808.264	56
MENDES JÚNIOR TRADING	MG	752.710	89
CONSTRUCAP CCPS	SP	736.027	15
ICEC	SP	668.071	-
RACIONAL	SP	620.106	-

* as UFs entre parênteses representam as atuais sede das empresas.

Org. Abreu, Luciano M.

Fonte: Revista "O Empreiteiro" – julho de 2009 e dados da Câmara Brasileira da Indústria da Construção.

Note-se que, das quinze maiores construtoras, os dados sobre os percentuais de contratos públicos estão disponíveis apenas para dez delas. Desse total disponível, metade tem pelo menos 50% de seus contratos vinculados ao setor público, chegando ao extremo da Queiroz Galvão que possui todos os seus contratos firmados com aquele setor. Vale salientar que, mesmo as empresas com percentuais de contratos firmados com setor público inferiores a 50% podem ter parte considerável de suas receitas a ele vinculadas, já que, de ordinário, os contratos públicos referem-se a obras de grande monta. O *ranking* para anos anteriores, até 2003, mostra sempre as seis principais construtoras (Odebrecht, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, OAS, Camargo Corrêa e Mendes Júnior) entre as 15 primeiras

colocadas, exceção feita para a Mendes Júnior, no ano de 2008, que ficou com 23ª colocação.

Uma análise das obras do Prodetur/NE revela a presença dos mesmos grandes grupos de empreiteiras e o surgimento e crescimento de outras empresas de atuação regional que passam, a partir daí, a ter mais visibilidade no cenário nacional, como a pernambucana EIT - Empresa Industrial Técnica S/A (ver quadro 31).

Nos quadros seguintes, apresentamos os investimentos do PRODETUR/NE I no Estado do Rio Grande do Norte e as empresas que executaram as obras. Deixamos de fora os projetos do componente Desenvolvimento Institucional, que, embora tenham boa representatividade no orçamento do Programa, não se constituíam em obras e sim em estudos e projetos. Assim, o quadro 31 apresenta todas as obras de aeroportos financiados na primeira fase do Programa em todo o Nordeste (por tratarem-se de obras vultosas) e o quadro 32 exhibe as demais obras realizadas no Estado separadas por município e componente do Programa.

Quadro 31: Fornecedores PRODETUR/NE I – componente aeroportos

PROJETO	UF	PRINCIPAIS EXECUTORES	SEDE
AEROP. DOS GUARARAPES	PE	- CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT;	BA (RJ)*
		- CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO;	PE (RJ)
		- RTC CONSTRUÇÕES LTDA;	BA
		- CONSTRUTORA OAS	BA (SP)
AEROP. AUGUSTO SEVERO	RN	- CNEC – ENGENHARIA S/A;	SP
		- EIT – EMPRESA INDUSTRIAL TÉCNICA S/A	PE (CE)
AEROP. DE LENÇÓIS	BA	- COESA ENGENHARIA LTDA (OAS)	BA
AEROP. PORTO SEGURO	BA	- RODOFÉRREA CONSTRUTORA	RJ
AEROP. SANTA MARIA	SE	- CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT	BA (RJ)
AEROP. CUNHA MACHADO	MA	- STOK CONSTRUÇÕES LTDA;	-
		- SKALA ENGENHARIA	SP
AEROP. DEPT. LUÍS EDUARDO MAGALHÃES	BA	- CONSTRUTORA OAS;	BA (SP)
AEROP. PINTO MARTINS	CE	- CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO;	PE (RJ)
		- EMGEPASA – ENG. DO PAVIMENTO S/A;	-
		- CONSTRUTORA OAS.	BA (SP)

* as UF entre parênteses representam as atuais sedes das empresas.

Org. ABREU, Luciano M.

Dados: Banco do Nordeste do Brasil

Quadro 32: Fornecedores das obras do PRODETUR/RN I, exceto aeroporto.

PROJETO	MUNICÍPIO	PRINCIPAIS EXECUTORES	SEDE
COMPONENTE SANEAMENTO			
SES* VIA COSTEIRA	NATAL	CONSTRUTORA GASPAR S/A	RN
SES E DRENAGEM DE PONTA NEGRA	NATAL	CONTRUTORA ROCHA CAVALCANTE	PB
TRANSPORTES			
PAVIMENTAÇÃO RUAS DE PONTA NEGRA	NATAL	DOMUS EDIFICAÇÕES LTDA	RN
URBANIZAÇÃO DA ORLA DE PONTA NEGRA	NATAL	PROEXCON CONST E EMPREENDIMENTOS LTDA	RN
ROD. NOVA PARNAMIRIM / ROTA DO SOL	PARNAMIRIM	A. AZEVEDO EMPREEN. E PARTICIPAÇÕES LTDA.	RN
ENTRONCAMENTO RN 313 / NOVA PARNAMIRIM	PARNAMIRIM	- COENGEN – COMÉRCIO E ENGENHARIA LTDA;	RN
		- EIT EMPRESA INDUSTRIAL TÉCNICA S/A	PE
NOVA PARNAMIRIM / ENTR. BR 101	PARANAMIRIM	COEGEN – COMÉRCIO E ENGENHARIA LTDA	RN
RN 313 - PIUM / BR 101	PARNAMIRIM	EIT EMPRESA INDUSTRIAL TÉCNICA S/A	PE
PITANGUI / GRAÇANDU / BARRA DO RIO	EXTREMOZ	SECISA ENGENHARIA	RN
RODOVIA BR 101 / PITANGUI	EXTREMOZ / CEARÁ-MIRIM	EIT EMPRESA INDUSTRIAL TÉCNICA S/A	PE
RODOVIA PITANGUI / JACUMÃ	EXTREMOZ / CEARÁ-MIRIM	MED CONSTRUÇÕES LTDA	-
RODOVIA BR 1001 / MURIÚ	EXTREMOZ / CEARÁ-MIRIM	EIT EMPRESA INDUSTRIAL TÉCNICA S/A	PE
RN 063 – PIRANGI / B. TABATINGA	NÍSIA FLORESTA	EIT EMPRESA INDUSTRIAL TÉCNICA S/A	PE
RN 063 – BINÁRIO PRIANGI DO SUL	NÍSIA FLORESTA / PARNAMIRIM	EIT EMPRESA INDUSTRIAL TÉCNICA S/A	PE
RN 063 – BARRA DE TABATINGA / BARRETA	NÍSIA FLORESTA	EIT EMPRESA INDUSTRIAL TÉCNICA S/A	PE
GOIANINHA / TIBAU DO SUL	GAIANINHA / TIBAU DO SUL	ENTEKO ENGENHARIA LTDA.	PE
RECUPERAÇÃO AMBIENTAL			
PLANO DE MANEJO E DE OPERAÇÃO DO PARQUE DAS DUNAS	NATAL	- EC – ENGENHARIA CONSULTORIA LTDA;	RN
		-ENGESOFT;	MG
		- RECOL RECIFE CONSTRUÇÃO LTDA;	PE

*SES – Sistema de Esgotamento Sanitário

Org. ABREU, Luciano M.

Dados: Banco do Nordeste do Brasil

Além da participação das grandes e tradicionais empreiteiras nacionais na execução das obras do PRODETUR/NE I, tem destaque a empresa pernambucana EIT Empresa Industrial Técnica S/A, que, além de participar da reforma do aeroporto Augusto Severo (RN), construiu nada menos que oito trechos rodoviários dos onze previstos pelo PRODETUR/NE I para o Estado do Rio Grande do Norte. A empresa é a mesma que participou da construção da Via - Costeira em finais da década de 1970 e inícios dos anos de 1980³¹. Na lista de clientes disponibilizada no *site* da empresa, contam todos os nove estados nordestinos, além das companhias de habitação (COHAB) dos Estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Maranhão, bem como dos Departamentos de Estrada de Rodagem de todo o Nordeste, entre outros.

Os braços de empreendimentos e incorporação imobiliária das grandes construtoras também possuem atividades intensas no Nordeste, com a construção de condomínios, edifícios residenciais, *resorts* e hotéis, muitos dos quais localizados em áreas onde se verifica o crescimento da atividade turística. A Odebrecht Realizações Imobiliárias, para citar um exemplo, anuncia em seu *site* pelo menos dois novos condomínios localizados na Reserva do Paiva, no Município turístico de Cabo de Santo Agostinho, em Pernambuco, além de outros no Estado da Bahia, como os empreendimentos casas de Sauípe, Quintas de Sauípe e Quintas *Private Residences*, todos empreendimentos residenciais (segundas-residências) localizados no litoral norte daquele Estado.

Os recentes processos de fusões e aquisições e estruturação de negócios, via mercado de capitais (abertura de capital, lançamento de debêntures etc), têm permitido às grandes incorporadoras um enxugamento de custos, nacionalização dos mercados (com a entrada em mercados regionais fechados) e maiores investimentos.

³¹ Interessante notar que, quando da implementação da Via-Costeira, pelo Decreto 7.237 de novembro de 1977, que desapropriou a área, incorporando-a ao domínio do Estado, o governador era Tarcísio Maia (1975-1979), sucedido por seu primo Lavoisier Maia Sobrinho (1980-1983). De 1991 a 1994 (época da estruturação do PRODETUR/NE I) o governo do Estado está nas mãos de José Agripino Maia (filho de Tarcísio), que fez carreira na EIT Empresa Industrial Técnica. José Agripino deixa o cargo para o vice, Vivaldo Costa (1994-1995), para assumir o senado, Vivaldo Costa é então substituído por Garibaldi Alves Filho (1995-2002). O currículo de José Agripino Maia pode ser visualizado em sua página www.agripino.com.br.

As oportunidades criadas pelas grandes obras públicas e pelos investimentos na transformação espacial das localidades (em muitos casos em função do turismo) têm demonstrado uma sinergia perfeita entre o setor de construção civil, seu braço de incorporação imobiliária e os capitais turísticos, numa lógica especulativa e patrimonialista, apropriando-se das rendas reais e sem abrir espaços de luta justa para a apropriação das benesses geradas e impossibilitando a acesso à justiça social.

Os espaços regionais e a cidade brasileira vão-se enredando na malha desse interesse patrimonialista e especulativos e se firmam como uma espécie de "estufa", campo fértil para o "cultivo" dessas frações do capital mercantil. No território se arma uma equação político-econômica eficaz entre os proprietários fundiários, o capital de incorporação, o capital de construção e o capital financeiro, que passam a desfrutar de condições vantajosas e a auferir ganhos extraordinários (BRANDÃO, 2007: p. 140).

UMA “VIAGEM” DE INCLUSÃO: Turismo, Desenvolvimento e Território

5. A ESCALA INTRAURBANA: ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM NATAL/RN E AS AÇÕES DO PRODETUR/NE

5. A ESCALA INTRAURBANA: ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM NATAL/RN E AS AÇÕES DO PRODETUR/NE

Após as discussões dos capítulos anteriores, que se fixaram nas escalas internacional, nacional e regional dos processos espaciais da produção capitalista, chegamos ao ponto do nosso caso exemplar, cidade de Natal, no Rio Grande do Norte.

Neste ponto do trabalho, tentaremos identificar, no concreto histórico da escala intraurbana, tais processos e suas vinculações com as demais escalas. Isto é, partindo das determinações gerais do desenvolvimento capitalista em nível mundial (apresentados no capítulo 1) passando pelos padrões de desenvolvimento em escala nacional (apresentado no capítulo 2) e regional (capítulos 3 e 4) que incluem as opções políticas neles envolvidos, vamos analisar como isto se reflete no espaço intraurbano, tentando decifrar as situações reais.

Como já dito em capítulos anteriores, e tomando por base Brandão, o processo de desenvolvimento capitalista não permite estabelecer uma teoria geral ou leis de validade universal, justamente porque ele está imbricado à dimensão espacial. Neste quesito, cada local tem estruturas, dinâmicas, relações e processos históricos distintos. São justamente estas especificidades (rugosidades) que fazem com que os resultados do processo de desenvolvimento capitalista se deem de forma distinta em diferentes locais, embora tenham por base objetivos (expansão e valorização do capital), métodos (processos de homogeneização, integração, polarização e hegemonia) e instrumentos comuns que aglutinam de maneiras diferenciadas.

Ademais, é no concreto urbano que se reflete todas as opções e ações políticas, econômicas e sociais envolvidas no processo de desenvolvimento, sejam elas oriundas de determinações internacionais ou nacionais. É no urbano e, em última instância, na vida das pessoas onde se manifestam tais impactos.³²

³² Especialmente se considerar o caso brasileiro, onde há concentração majoritária da população vivendo em meio urbano.

5.1 ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM NATAL - RUGOSIDADES

A fundação da cidade de Natal remonta às necessidades de afirmação de posse e defesa da costa brasileira por parte da Coroa portuguesa, a partir da segunda metade do século XVI. Segundo Lima, em 1597, uma expedição militar é enviada à região para expulsar os franceses, que desde o início daquele século traficavam pau-brasil da costa brasileira, com a ajuda os índios potiguares (LIMA, 2002). No dia 06 de janeiro do ano seguinte, tem início a construção da Fortaleza dos Reis Magos.

O Forte dos Reis Magos é, assim, o marco inicial da colonização portuguesa em território potiguar. A partir de sua construção, inicia-se a Povoação dos Reis, que, em 25 de dezembro de 1599, se transforma, oficialmente, na cidade de Natal.

Os primeiros anos da presença portuguesa foram quase de abandono. Segundo Mariz e Suassuna, era uma época caracterizada pelo retardamento do processo de desenvolvimento, em que o povoamento e cultivo de terra aconteciam lentamente (MARIZ; SUASSUNA, 2000). Segundo relatos de Cascudo, três semanas depois de fundada, a cidade ainda estava deserta, embora apresentasse todas as prerrogativas de centro administrativo, como juiz, conselho etc. Quinze anos mais tarde, a povoação era formada por apenas 12 casas e uma capela (CASCUDO, 1999).

Até o início do século XIX, a cidade permaneceu muito pequena, do ponto de vista demográfico e físico-espacial. Em 1810, contava com uma praça, o Palácio de Câmara, três igrejas e uma prisão, localizados no que é hoje o bairro Cidade Alta.

Em 1881, é inaugurada a primeira linha férrea em direção ao sul do Estado, com direção ao Recife (mas sem chegar lá). No mesmo século, verifica-se a construção do cais do porto.

A população da cidade era caracterizada pelos poucos recursos, em função da inexistência de qualquer atividade econômica formal. Apenas a partir de 1870 é que a cidade começa a despontar como empório de mercadorias, quando do início do processo de substituição da cana-de-açúcar pelo algodão como produto de exportação (CLEMENTINO,

1955). Do ponto de vista econômico, a cidade vai criando suas próprias atividades baseadas na atividade portuária, entreposto comercial e na oferta de serviços administrativos (haja vista sua condição de capital provincial).

No que se refere ao poder público, até o final do século XIX, tinha uma posição tímida e ocupava-se da manutenção da ordem pública e com poucas realizações, dentre as quais se destacam a construção dos prédios do Mercado Público da Cidade Alta e da Estação Ferroviária da Ribeira (principais núcleos consolidados da cidade até então), bem como da ligação rodoviária entre estes dois bairros (SOARES, 1999 *apud* OLIVEIRA, 2007).



FIG. 9 – Vista aérea. Delimitação do núcleo inicial da cidade de Natal.

SEMURB. Ordenamento Urbano de Natal: do Plano Polidrelli ao Plano Diretor 2007. Natal, 2007.

Essa realidade de atraso e pouco dinamismo tende a mudar já no início do século seguinte (séc. XX), pelo menos intencionalmente. A cidade chegava, assim, ao século XX,

com seus traçados ainda do século XVIII. A elite letrada da cidade aspirava a mais: a palavra-chave era Modernidade.

A partir de 1909, uma série de conferências sobre a cidade e seu futuro é realizada no Palácio do Governo. Tais conferências "exerceram importante papel na construção de um modelo de cidade representativo do ideal republicano, contribuindo, assim, para o fortalecimento no poder estadual da oligarquia Maranhão³³." (SEMURB, 2007)

Segundo Oliveira, a conferência intitulada *Natal daqui a cinquenta anos*, proferida por Manoel Dantas, representava a compreensão da mentalidade da elite natalense do início do século XX, que buscava o progresso da cidade (OLIVEIRA, 2006 *apud* SEMURB, 2007).

Se até o final do século XIX o Poder público local posicionava-se timidamente no que se refere às transformações urbanas da capital do Estado, nos anos iniciais do século seguinte, percebe-se uma reversão desta posição, com a transformação do Poder público em principal agente do progresso local.

O esforço pela modernização da cidade ganha força com a consolidação do regime republicano no início do século XX. O fim do Império permitiu maior participação dos governos provinciais nas verbas públicas, que no caso do Rio Grande do Norte se somou à vontade, da elite local, de modernização da Capital do Estado.

Spinelli explica que

A instauração da República, em 1889, pondo fim ao centralismo monárquico, inaugurou uma nova fase na política nacional que permitira às frações regionais das classes dominantes uma maior autonomia na condução dos negócios referentes à direção dos aparelhos regionais de Estado. Isto interessava, sobretudo à burguesia comercial e à classe dos grandes proprietários rurais que produziam para os mercados externos." (SPINELLI, 1992).

No Rio Grande do Norte, Pedro Velho de Albuquerque Maranhão, representante do recém-criado Partido Republicano (criado em 1889 naquele estado), assume o poder no Estado em 1892 e faz "alianças com os grandes 'coronéis' do Seridó e do Oeste do Estado, firmando, assim, bases eleitorais seguras" (SPINELLI, 1992). O poder da família Maranhão estava assentado sobre a economia açucareira. Embora fosse médico, a família de Pedro

³³ Pedro Velho Albuquerque Maranhão inaugurou uma das mais duradouras oligarquias do Rio Grande do Norte. Por mais de 20 anos, a oligarquia Maranhão esteve à frente do poder naquele Estado.

Velho possuía grande poder econômico no Rio Grande do Norte, sendo detentora da maior empresa de exportação de açúcar, da única fábrica de tecidos daquele Estado, além de engenhos.

Seu poder econômico foi suficiente para manter sua família no poder até 1914, associado a favores a amigos e apoiadores políticos. Segundo Souza, foi através do monopólio do sal (exploração), concedido em 1897, a algumas empresas salineiras, que a oligarquia Maranhão recebia em troca o apoio financeiro para suas campanhas políticas. (SOUZA, 1984 *apud* SPINELLI, 1992). Segundo SPINELLI, Alberto Maranhão também havia concedido o monopólio da carne no Estado a um amigo íntimo (SPINELLI, 1992).

Quadro 33: Governadores do Rio Grande do Norte – 1892 -1914

NOME	PERÍODO
Pedro Velho de Albuquerque Maranhão	1892-1896
Joaquim Ferreira Chaves (facção de Pedro Velho)	1896-1900
Alberto Maranhão (irmão de Pedro Velho)	1900-1904
Augusto Tavares Lyra (genro de Pedro Velho)	1904-1906
Antonio de Souza (facção de Pedro Velho)	1906-1908
Alberto Maranhão (irmão de Pedro Velho)	1908-1914

Fonte: Spinelli, 1992.

Monteiro relata que as verbas públicas recebidas pelo Rio Grande do Norte contaram com um reforço do Governo federal em função da seca de 1903-1904. Com os recursos recebidos, adiantou-se a construção da praça Augusto Severo, no bairro da Ribeira, foram calçadas várias ruas e abertas algumas avenidas em sentido ao sul, que mais tarde originariam a então "cidade nova", que atualmente abriga os bairros de Tirol e Petrópolis. Assim, ao mesmo tempo em que ocupava a mão de obra de milhares de retirantes da seca que se dirigiam para a Capital do Estado, novo impulso era dado ao processo de urbanização da cidade (MONTEIRO, 2000).

O crescimento da cidade ganha novo impulso com chegada de novos recursos e novos moradores. Os bairros originais (Ribeira e Cidade Alta) já não davam conta de abrigar toda a população. Inicia-se o processo de pensar a cidade de modo mais planejado, acompanhado de um discurso higienista vigente à época.

Em 1901, com o *Master Plan*, também conhecido como Plano da Cidade Nova ou Plano Polidrelli, instaura-se uma orientação para o crescimento da cidade e a importância de racionalizar a ocupação das áreas livres de Natal.

Segundo Oliveira,

O novo bairro deveria ser distinto do espaço construído e habitado ao longo dos seus três séculos de existência, com todas as condições de salubridade adequadas para um viver confortável e saudável, o que as áreas da Ribeira e Cidade Alta não mais permitiam (2007, p. 37).

A construção do novo bairro não foi feita sem grandes esforços e oposição. A abertura de novas vias e a execução do traçado urbano exigiu a desocupação de centenas de habitações, o que provocou, por conseguinte, a ocupação precária da Praia do Meio, num início de processo de favelização, como relata a SEMURB (2007):

[...] Em Natal, é sintomático que a primeira grande intervenção urbana a inaugurar o século XX seja o projeto de expansão da cidade através do novo bairro, chamado "Cidade Nova", nova e radicalmente oposta à cidade colonial, com suas ruas largas em retícula, facilitando a penetração dos ventos dominantes, com exigências de recuos para insolação e ventilação das habitações. É também sintomático que para tanto tenha sido necessária a remoção de expulsão de mais de trezentas cabanas e choupanas para a abertura desse novo espaço de morar das elites, afastado da insalubridade da cidade antiga [...] (FERREIRA; DANTAS, 2006 *apud* SEMURB, 2007).

Segundo alguns autores, a ideia de modernização da cidade, com a criação do novo bairro, tinha por base um viés de segregação social. Sob a prerrogativa de transformar o espaço urbano num ambiente moderno, qualquer ação urbana patrocinada pela elite local ganhava força.

A Cidade Nova se constituiu em uma dupla solução para o desejo de auto-segregação das classes dominantes locais. Por um lado, o Plano Polidrelli superaria o antigo desenho irregular originário da cidade colonial, onde as classes conviviam, praticamente, no mesmo espaço ou guardando uma certa contigüidade. Por outro lado, serviria como refúgio, onde as classes dominantes poderiam se proteger do contato com as péssimas condições ambientais e das epidemias que, então, grassavam pela cidade (LIMA, 2001 *apud* SEMURB 2007).

Ainda nesse início de século, as atividades urbanas também vão se intensificando com a implantação de vários equipamentos. Na primeira década do século XX, são inauguradas seis instituições de ensino primário e secundário, uma escola de música e um teatro na cidade. Em 1905, os principais bairros de Natal passaram a contar com iluminação

a gás. Em 1911, com a inauguração da usina elétrica do Oitizeiro, as ruas e residências da Cidade Alta e Ribeira passam a contar com iluminação elétrica, além da entrada em funcionamento de bondes elétricos e serviço de telefonia. Em 1915, a extensão do bonde do bairro de Petrópolis até a Praia de Areia Preta marca o início de uma frequência mais intensa dos moradores da cidade às praias de banhos.

Durante o período (1900-1920), a cidade fora revestida de elementos emblemáticos da modernidade europeia, traduzidas pelas inovações técnicas advindas da Revolução Industrial, como ruas amplas e arborizadas, prédios suntuosos, energia elétrica e sistema de transportes. Ao mesmo tempo, os modos de vida, comportamentos e hábitos da elite local foram recobertos por um verniz civilizatório. Nesse sentido, o fascínio que o ideal de modernidade exercia sobre a própria elite explicaria, em boa medida, a intensidade com que buscaram construir uma imagem de moderno, tanto da cidade como de si mesmos. (OLIVEIRA, 1999 *apud* OLIVEIRA, 2007).

Interessante é notar que o eixo econômico do Estado do Rio Grande do Norte (açúcar e sal), nesta época, encontrava-se na área litorânea do Estado, embora a economia açucareira já começasse a dar sinais de declínio. Os investimentos públicos são intensificados na Capital do Estado. Em 1910, o então governador, Alberto Maranhão, realiza uma grande operação de empréstimo externo com banqueiros franceses, para modernização da capital, com investimentos em iluminação elétrica, construção de prédios públicos, bondes elétricos, abertura de avenidas etc. (SPINELLI, 1992).

A despeito de todas as melhorias conquistadas, o que se percebe é a preocupação do Poder público num certo embelezamento da cidade, acompanhando a tendência dos grandes centros urbanos do País nesta época, como Rio de Janeiro e São Paulo. Já nos primeiros anos da década de 1920, verificava-se um clima de insatisfação na cidade, decorrente de sua expansão e do aumento da população, especialmente, pela falta de infraestrutura; ruas com pavimentação precária, constantes interrupções no fornecimento de energia elétrica, o que, por sua vez, prejudicava o funcionamento dos bondes, além de problemas no abastecimento de água e insuficiência do sistema de saneamento da cidade (SOARES, 1999 *apud* OLIVEIRA, 2007).

Essas insatisfações ganham eco nas vozes oposicionistas, que desde 1907, expressavam mais fortemente sua oposição à oligarquia Maranhão.

[...] Nem uma estrada aberta para o transito. Nem um fio conductor do telegrapho para as cidades do interior [...] os poços tubulares para dessedentar os sertanejos nos annos de secca flagelada, abriram-nos todos os 20 em Natal, sendo muitos nas chácaras da família Maranhão [...] (PENHA *apud* ALVES, 1976 *apud* SPINELLI, 1992).

A economia açucareira, que já demonstrava sinal de declínio desde o início daquele século, perde sua preponderância por volta de 1920. “Ao mesmo tempo em que o açúcar era excluído do mercado externo a partir de 1901, o algodão revelava uma progressão contínua, sempre ascendente”. (SPINELLI, 1992). O eixo econômico do Rio Grande do Norte desloca-se, então, do litoral para o interior do Estado (de economia algodoeira e pecuarista).

O crescimento da economia algodoeira e o enfraquecimento da oligarquia Maranhão levam os coronéis da região do Seridó (agreste norte-rio-grandense) ao poder no Estado, em 1923, representado por José Augusto Bezerra de Medeiros, dando início ao que Spinelli denomina “sistema político do Seridó”, uma nova oligarquia, formada pelos coronéis do algodão e da pecuária daquela região, que perdurará até a revolução de 1930 (SPINELLI, 1992).

Entre 1914 e 1920, os efeitos das mudanças do eixo econômico do Estado começam a ser sentidas. Os governos de transição entre as duas oligarquias (Maranhão e Seridó) começam a levar investimentos para o interior do Estado, como a expansão das linhas da estrada de Ferro Central do Rio Grande do Norte, construção da estrada de ferro Mossoró/São Francisco e a ligação rodoviária entre a Capital do Estado e a região do Seridó (SPINELLI, 1992).

É nesta década também (1920) que Natal começa a viver os primeiros passos da aviação civil. A localização estratégica faz da cidade local ideal para voos intercontinentais entre Europa, África e América do Sul. Segundo Oliveira,

Desde 1927 o Campo de Parnamirim (atual aeroporto Augusto Severo) recebe aviões de todos os países que desenvolvem a avião e tipos de aparelhos. Na cidade fizeram os hangares da Latecoere (atual *Air France*), do Sindicato Condor (de propriedade alemã, porém de incorporação brasileira) e da Ala Litoria (*Line Aeree Transcontinentali Italiane* – LATI – de propriedade italiana) e as bases de hidroaviões franceses [...] (2007, p. 42).

Já em 1939 a LATI mantinha linhas regulares para a cidade de Natal. Assim, “a condição estratégica de Natal [...] projeta o futuro da capital”. O campo de aviação passou a contar com torres de rádio, sinalização, oficinas, armazéns, poços, hospedagem para pilotos e familiares e toda uma infraestrutura necessária à manutenção de seu funcionamento (OLIVEIRA, 2007).

Desde sua fundação até o final da década de 1930, a evolução urbana da cidade de Natal se deu de forma lenta, ainda que parte da elite local se esforçasse para construir uma cidade com ares de metrópole. Embora as inovações implantadas nos espaço urbano e a transformação de sua paisagem tenham refletido na vida dos moradores, em finais da década de 1930, a cidade concentrava apenas 7% da população do Rio Grande do Norte (CLEMENTINO, 1995). É a partir da eclosão da Segunda Guerra Mundial que a cidade, de fato, vai vivenciar uma expansão física e demográfica, quando, mais uma vez, seu posicionamento estratégico levará à implantação da base aérea norte-americana em território potiguar.

Segundo Oliveira, com base em documentos do Ministério da Aeronáutica, após a

deflagração do conflito na Europa, os Estados Unidos enviaram, em 1939, uma missão ao Brasil para melhorar a relação entre os dois países. O resultado dessa viagem foi a constatação de que a área de Natal era “crucial” para defesa do canal do Panamá e da própria América do Norte. [...] a proposta de defesa continental apresentada pela missão norte-americana ao Brasil consistia em, quando se tornasse necessário, deveria estar à disposição das Forças Armadas americana “portos, enseadas, aeroportos e instalações aeronáuticas [...]”; estradas de ferro e de rodagem, principalmente as que serviam àquelas regiões (2007, p. 51).

Assim, com o envolvimento do Brasil na Segunda Guerra Mundial, houve uma grande mobilização militar no País, com a implantação de infraestrutura específica e equipamentos militares. Na cidade de Natal, foi instalada uma das maiores bases militares do Nordeste brasileiro, que era compartilhada pelas forças dos Estados Unidos e Brasil. Segundo Cascudo, foi “a maior mobilização técnica obtida pelos Estados Unidos fora do seu território.” (CASCUDO, 1999 *apud* OLIVEIRA, 2007).

Em 1942, o exército brasileiro iniciou a construção do quartel para 16º Batalhão de Infantaria em Natal, além de hospital, celas, residências para oficiais e alojamento para os

soldados. No mesmo ano, a Base Naval tem seu projeto aprovado pelo Ministério da Marinha. Já no ano seguinte as obras de construção da base são aceleradas, após a construção de uma ponte de atracação que permitia agilidade na descarga de materiais.

Em 1943, a Base Naval, localizada no atual bairro de Alecrim, contava com oficinas, casa de força, depósito de material, alojamentos, residências, biblioteca, refeitório, hospital, centro de treinamento. Com sua construção, foram recrutados também, em municípios vizinhos, cerca de 6.000 reservistas. Em complementação, a Marinha norte-americana construiu uma instalação aeronaval.

A construção da Base Aérea em parceria com os norte-americanos, em 1942, também exigiu esforço de guerra. Aproveitando as estruturas já existentes do Campo de Parnamirim, a Base, depois de concluída, contava com 700 edificações, entre hospital, capela, áreas para esporte e lazer, teatro, emissora de rádio e estruturas para alojar 1800 oficiais e 2700 militares subalternos. Sua construção injetou na economia nordestina cerca de US\$ 9,5 milhões (excluídos materiais e equipamentos embarcados diretamente dos Estados Unidos), conforme atesta Clementino (1995).

Natal passa a transformar-se e viver em função da mobilização militar. A ligação terrestre entre a Base Naval e a Base Aérea colocava-se como prioritária, já que grande parte do material pesado chegava via base naval. Seu traçado buscava aproximar, também com vias secundárias, as várias instalações militares implantadas na cidade. A *Parnamirim Road*, como foi intitulada, ligava, assim, o atual bairro de Alecrim, onde estava instalada a Base Naval e o atual Município de Parnamirim, onde se encontrava a Base Aérea. Além da rodovia, foi construída ainda uma *pipe line*, com aproximadamente 20 km, que levava óleo do Porto de Natal e da Base de Hidroaviões até a Base de Parnamirim.

Mais tarde, a *Parnamirim Road* vai definir um importante eixo viário de expansão físico-territorial da cidade, juntamente com o outro eixo perpendicular (atual avenida Alexandrino de Alencar), aos quais irão se formar, por contigüidade, uma série de loteamentos e conjuntos habitacionais.

Estima-se que chagaram a Natal cerca de 10.000 soldados americanos. Some-se ainda o início de um intenso fluxo migratório em direção à Capital potiguar em busca de trabalho e fugindo da seca de 1940/1942. Segundo Oliveira, com base em Costa, "em situações extremas, a base americana chegou a hospedar cinco vezes mais que o total (*de soldados*) previsto." (COSTA, 1980 *apud* OLIVEIRA, 2007).

Segundo dados de Clementino, entre 1941 e 1950, a cidade de Natal sofreu um inchaço populacional sem precedentes, passando de 55 mil habitantes em 1941, para 103 mil habitantes em 1950 (CLEMENTINO, 1995). De fato, entre os anos de 1942 e 1943, com a construção das Bases Aérea e Naval, havia uma oferta de emprego muito grande, especialmente para aqueles sem grandes qualificações. Grande parte dos migrantes se estabeleceu exercendo atividade de comércio e prestação de serviços para suprimento das necessidades do contingente militar.

Esse aumento populacional exigia incremento de infraestrutura, de abastecimento e de entretenimento na cidade, que se encontrava despreparada para receber tantas atividades e contingentes populacionais. Faltavam moradias e hospedagens, e a frágil infraestrutura de transportes também não era suficiente para atender toda a população. Além disso, o estado de guerra prejudicava o abastecimento de gêneros alimentícios na cidade.

As medidas para conter os problemas foram diversas, desde o tabelamento de preços de gêneros de primeira necessidade e de locação de imóveis, passando pelo incentivo à intensificação das atividades agropecuária, pecuária e extrativismo (natural e mineral), até medidas mais drásticas, que procuravam conter o fluxo migratório, como foi o caso da convocação de trabalhadores para a exploração mineral e para a "batalha da borracha".

Verifica-se ainda um aumento do custo de vida na cidade, seja pela presença das tropas americanas, com seus soldos em dólares, que acabaram por elevar o custo dos serviços, especialmente os de entretenimento, seja pela escassez de equipamentos e moradias, inflacionando o comércio e os imóveis locais. "Os salários foram majorados, as

bebidas duplicavam de preço e as mulheres de vida fácil só 'chegavam' para o bolso dos americanos" (OLIVEIRA, 2007: p. 78).

Havia um tratamento diferenciado aos americanos, que recebiam comida vinda de fora, produtos exclusivos e escassos na cidade, como Coca-Cola e cigarros e "até o cuidado em 'higienizar' as prostitutas", fatos que causavam certa insatisfação com os americanos (OLIVEIRA, 2007).

O contraste era ainda mais evidente ao observar a realidade dos mais pobres da cidade, que sobreviviam do lixo dos americanos nos arredores da base, ao mesmo tempo, em que muitos deles trabalhavam arduamente para retirar alimentos dos navios estrangeiros que chegavam para abastecer as tropas (OLIVEIRA, 2007).

A necessidade de moradias levou as tropas americanas e brasileiras a construir várias vilas militares na cidade. Nessa época, também, observou-se o incremento sensível da atividade imobiliária, com construções de hotéis, casas e pensões. Clementino ressalta que houve uma rápida transferência de capitais, de origem agrária, para os setores urbanos (CLEMENTINO, 1995 *apud* OLIVEIRA, 2007).

Segundo Oliveira,

[...] durante o período a economia de Natal foi dinamizada especialmente com a constituição de um mercado imobiliário. Os preços dos aluguéis eram tão compensadores, que algumas famílias desocupavam suas próprias residências para poderem alugá-las a bom preço aos oficiais norte-americanos (2007, p. 80).

A guerra possibilitou a construção de um mercado urbano, gerando oportunidades de negócios com a valorização de mercadorias e imóveis. Observou-se intenso incremento nos investimentos imobiliários e na construção civil.

A cidade vivia o burburinho de uma metrópole, com a expansão e diversificação dos serviços. Houve grande dinamização da economia, expansão física e demográfica. As vilas militares construídas começam a servir de núcleos para ocupação das áreas em seus arredores pela população, dando mais densidade ao tecido urbano. Com todo esse progresso, no entanto, tão almejado por suas elites nas décadas passadas, vem também o ônus de um crescimento não planejado. Enquanto em 1933 a cidade registrava apenas um

assentamento com habitações precárias (Favela do Maruim), em 1944, há registro de pelo menos 14 favelas localizadas em diversos bairros da cidade (OLIVEIRA, 2007).

Também em 1944 iniciava-se o movimento de retirada dos norte-americanos da cidade de Natal. Em 1946, já findada a guerra, as bases militares (naval e aérea) são transferidas para o Brasil. A Base Aérea funcionou até o ano de 1970, quando foi então desativada. Os equipamentos do Exército, por sua vez, foram mantidos em funcionamento, sem, entretanto, contar o contingente de soldados e oficiais necessários ao estado de guerra.

Na avaliação de Clementino, foi a manutenção do contingente militar em Natal que garantiu a sobrevivência econômica da cidade, que tinha por base o setor terciário e não contava com um parque industrial ou atividade agropecuária expressiva, capazes de absorver toda a mão de obra (CLEMENTINO, 1995).

O fim da guerra representou uma drástica queda no movimento do setor de serviços da cidade, gerando um aumento expressivo dos níveis de desemprego. As frações de capitais hegemônicos do Estado, que se concentravam na Capital, davam sequência aos investimentos imobiliários especulativos, iniciados no período de guerra, como forma de garantir sua sobrevivência. Entre 1940 e 1970, esses capitais vão se aproveitar, primeiro, do deficit habitacional e depois da infraestrutura e equipamentos criados em função da guerra para incrementar sua acumulação e valorização.

No primeiro caso, mediante a produção rentista ou não da habitação (para venda); e no segundo caso, com a especulação direta das reservas de terras. Segundo Clementino, 63,6% dos terrenos onde foram implantados os loteamentos e os conjuntos habitacionais na cidade foram adquiridos nas décadas de 1940 e 1950, sendo que 82% destes foram loteados nas décadas de 1950 e 1960, preservando, assim, os aspectos da velha estrutura socioeconômica e política, como controle do solo e o estoque de terras para valorização e o aproveitamento de investimentos governamentais (CLEMENTINO, 1995).

A ação da política habitacional do País, iniciada na década de 1960, é intensificada a partir da década de 1970, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH). Data desta

época o surgimento de vários conjuntos habitacionais na cidade de Natal, muitos deles implantados em terras compradas nas décadas anteriores e reservadas por especuladores.

O aquecimento do setor imobiliário tem na construção civil um setor contíguo para expansão e valorização dos capitais hegemônicos. Se antes a construção civil era pautada na necessidade de infraestrutura para a guerra, agora é, especialmente, embalada pela política habitacional.

Segundo Ferreira e Câmara, "observa-se os incorporadores 'seguinto' os passos da infraestrutura implantada pelo estado através dos conjuntos habitacionais." (FERREIRA; CÂMARA, 1992)

Ressalte-se que data desta época (década de 1970) a implantação do Parque Têxtil Integrado, do Distrito Industrial de Natal e do início das atividades da Petrobrás na cidade. O incremento da atividade industrial em território potiguar tem relações diretas com as políticas de desenvolvimento incentivado implementadas pela SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), criada em 1959.

Após o período de pouco dinamismo e até decadência que se seguiu no pós-guerra, a cidade vê-se novamente em fase de desenvolvimento, com o aumento no ritmo de crescimento populacional e concentração das atividades econômicas. A introdução de atividades industriais modernas requeria mão de obra qualificada e, portanto, com salários médios mais altos, incrementando o poder de consumo e exigindo serviços mais especializados. Este fato também permitiu o desenvolvimento mais intenso do setor imobiliário e, por conseguinte, da construção civil. Verifica-se a abertura de grandes magazines, *shopping centers* e o aumento das incorporações imobiliárias em toda a cidade.

As décadas de 1970 e 1980 são, assim, marcadas pelo dinamismo da construção civil em território potiguar. Segundo Ferreira e Câmara, das 266 empresas ligadas ao setor de construção civil existentes em 1987, 18,4% surgiram na década de 1970 e 74,9% na década seguinte. Esse incremento deveu-se, conforme avaliação dos autores, às obras implantadas pelo Estado, especialmente no que se refere ao setor habitacional (FERREIRA; CÂMARA, 1992).

Os bairros centrais, mais consolidados, começam a sofrer um processo de verticalização, com a substituição de antigas construções, além de um maior adensamento. As terras adquiridas, nos anos de 1970 e próximas às infraestruturas urbanas, começam a ser loteadas entre 1970 e 1980. Diante das alterações, nos padrões construtivos, no uso do solo (com incremento da atividade comercial) e de adensamento nestas áreas, percebe-se a saída tanto da população de maior poder aquisitivo, quanto da população de mais baixa renda, liberando terrenos que são adquiridos pelas camadas médias da sociedade.

Observa-se também que as populações de baixo poder aquisitivo, que se concentravam próximo à Base Naval, passam a ser comprimidas pelo crescimento da cidade ao seu redor e pelo aumento do valor do solo urbano na região, entre as décadas de 1970 e 1980, até que passam a ocupar o outro lado do rio Potengi, na zona norte da cidade, onde estavam localizados o distrito industrial, os conjuntos habitacionais de baixa renda da COHAB e as habitações precárias que dão início a novos núcleos de favelas.

Além dos bairros centrais, o incremento imobiliário e habitacional direcionou a expansão física para outras regiões, em direção à zona sul da cidade (área intermediária e área de expansão).

Ferreira e Câmara denominam de área intermediária (de atuação dos incorporadores) os atuais bairros de Lagoa Nova, Dix-Sep Rosado e Cidade Esperança. Segundo os autores, os empreendimentos destas áreas ocupavam lotes remanescentes de alguns loteamentos da década de 1950. Constituíam nos anos de 1960 e 1970, de vazios urbanos ocupados por inúmeras favelas por famílias de baixa renda que subdividiam os lotes. Ainda segundo os autores, o interesse dos incorporadores por esta área, em fins da década de 1970, se deu em função da construção de conjuntos habitacionais nos atuais bairros de Cidade Esperança e Lagoa Nova, e em função da implantação do Projeto CURA³⁴, que trouxe para esta região da cidade infraestrutura, equipamentos e serviços que,

³⁴ Projeto de Complementação Urbana para Recuperação Acelerada. Tinha como objetivos suprir as deficiências de infraestrutura urbana e equipamentos de uso coletivo em determinadas áreas da cidade. Foi implantado em Natal entre os anos de 1979 e 1983.

por sua vez, despertaram o interesse dos incorporadores e a valorização da área (FERREIRA; CÂMARA, 1992).

Ferreira e Câmara informam ainda que esta região concentrava 44% das incorporações produzidas na cidade à época. E mais: com a valorização trazida pela infraestrutura e implantação das incorporações imobiliárias, "Observa-se nesses bairros um processo crescente de expulsão da população de baixo poder aquisitivo que se dirige a setores menos valorizados, cedendo lugar as camadas médias e altas da população." (FERREIRA; CÂMARA, 1992).

A expansão da atividade de incorporação imobiliária continuará estimulando a expansão física da cidade em direção ao sul, chegando aos atuais bairros de Capim Macio e Ponta Negra. Aqui também se observa a mesma lógica das áreas anteriores, com os empreendimentos seguindo a infraestrutura implantada pelo Estado por meio dos conjuntos habitacionais.

Segundo Ferreira e Câmara,

[...] de um modo geral os incorporadores atuam de maneira diferenciada no espaço da cidade, em setores onde eles usufruem da renda de localização favorecida principalmente da ação do Estado. [...] 77% das incorporações concentram-se em apenas 5 bairros, nos quais predominam as populações de renda média e alta, ou em áreas onde as transformações ocorridas se dão neste sentido. Estas diferenciações do espaço urbano, que são importantes como fonte de ganhos para a produção imobiliária, vem sendo promovidas e consolidadas desde a implantação dos conjuntos habitacionais pelo Estado (FERREIRA; CÂMARA, 1992).

Em finais da década de 1970, tem início a exploração da atividade turística na cidade, apoiada pelo Poder público. Data desta década o Megaprojeto do Parque das Dunas – Via Costeira, localizada num trecho de orla com cerca de 8,5 km de extensão, entre as praias de Ponta Negra e Areia Preta. O Megaprojeto buscava transformar a região numa área para exploração turística, com um zoneamento específico, onde se permitia apenas empreendimentos hoteleiros e de lazer. Era o primeiro esforço governamental para o desenvolvimento da atividade na cidade.

Em 1983, os principais investimentos em infraestrutura hoteleira na Via Costeira já haviam sido concluídos. Era o primeiro trecho de orla urbana da cidade a se transformar em

território específico do turismo. A partir daí, o desenvolvimento do turismo na cidade segue em ritmo gradual até a chegada dos anos de 1990, com início da implementação da Política do PRODETUR/NE.

Importante é observar que, em Natal, haverá uma transferência e ou integração dos capitais da construção civil e do setor imobiliário para a atividade turística. São esses capitais que, em seu curso natural, mas não espontâneo, de busca pela valorização e sobrevivência, irão empreender seu esforço de transformação e de continuidade por meio da atividade turística.

5.2. O PRODETUR E OUTRAS AÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO EM NATAL

No Município de Natal, o setor de turismo intensifica-se a cada ano. Segundo dados da Secretaria de Turismo do Estado, a cidade tem no turismo sua principal fonte de renda, chegando a concentrar cerca de 25% de sua população economicamente ativa nas atividades relacionadas ao turismo (SETUR/RN, 2003).

As ações do PRODETUR/NE I, no Município de Natal, concentraram-se em dois pontos da cidade: o bairro de Ponta Negra, com os projetos de Urbanização, Pavimentação e Sistemas de Saneamento Básico e Drenagem; e os projetos de Plano de Manejo e Operações do Parque das Dunas – Via Costeira e Sistema de Esgotamento Sanitário da Via Costeira, com implantação de 11 km de rede coletora, quatro estações elevatórias e 5,6 km de emissários de recalque (ABREU, 2005). Os demais investimentos do PRODETUR I diluíram-se em outros pontos do Município e abarcaram, principalmente, projetos rodoviários (ver quadro 21) ou, ainda, ficaram a cargo do Estado (Praia do Meio e Areia Preta) e do PRODETUR/NE II (Praia da Redinha).

Para melhor visualização das descrições e localizações das áreas referenciadas nesta parte do trabalho, inserimos o mapa da cidade de Natal (fig. 10), com sua divisão por bairros e regiões administrativas.

Natal – Limites Geográficos: bairros e regiões administrativas



FIG. 10 – Natal – Limites Geográficos: bairros e regiões administrativas

Fonte: NATAL, Prefeitura Municipal (PMN). **Natal 2003: conheça melhor a nossa cidade**. Natal: PMN, 2003.

5.2.1. Ponta Negra

O primeiro projeto financiado com recursos do PRODETUR/NE no Município de Natal, e um dos primeiros de toda a primeira fase do Programa, foi o projeto de remodelação do bairro de Ponta Negra e seus projetos complementares (pavimentação, sistema de saneamento básico e drenagem).

Referido bairro constitui-se como uma das principais atrações da cidade. Desde a década de 1960, já se observava no bairro, então distante do centro de Natal, a presença de casas de veraneio.



FIG. 11 – Vista da Praia de Ponta Negra – Natal/RN
Natal, 2009

O aumento da população, o crescimento dos serviços oferecidos e sua praia fizeram com que a área ganhasse cada vez mais visitantes, congregando hoje, além de segundas-residências, uma forte rede de hotéis e pousadas, serviços de bares, restaurantes, locadoras de veículos e agências de viagem e passeios, que atendem aos turistas (ABREU, 2005).

Desse modo, com a crescente importância das atividades turísticas na cidade, em especial em Ponta Negra, que desponta como atrativo e produto turístico, a Prefeitura Municipal de Natal, sob o governo de Aldo Tinoco (1993-1996), promoveu, em setembro de 1995, por meio do Instituto de Planejamento Urbano daquela cidade, o *Concurso Público*

Nacional de Ideias para Urbanização da Orla de Ponta Negra, organizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil – Departamento do Rio Grande do Norte ³⁵ (ABREU, 2005).



FIG. 12 – Calçadão da orla de Ponta Negra – Natal/RN

Foto do autor

Ressalte-se que a Prefeitura já havia iniciado a implantação de drenagem e pavimentação em boa parte do bairro, coincidindo com as intervenções previstas no PRODETUR/RN. O ajuste foi feito, englobando as ações já iniciadas pela Prefeitura ao escopo do PRODETUR, através da Secretaria de Turismo do Estado, que procurou integrar tecnicamente as ações da Prefeitura com as metas previstas no PRODETUR.

O Projeto de Urbanização do bairro, associado aos seus projetos complementares (drenagem e esgotamento sanitário), confirmaram o local como espaço de lazer e turismo e, de certa forma, dava continuidade ao Projeto Parque das Dunas-Via Costeira iniciado nos finais dos anos de 1970 e que também receberá recursos do PRODETUR/NE. Foram realizadas obras de pavimentação de calçadas, ciclovia, iluminação pública, equipamentos esportivos, instalação e padronização de quiosques etc, o que modificou sobremaneira a

³⁵ Havia um alinhamento político entre os governos municipal e estadual. Naquele ano o governador do Estado era Vivaldo Costa (1994-1995), que havia substituído o então governador José Agripino Maia (1991-1994) que tinha se afastado do governo estadual para assumir uma cadeira no Senado Federal. Ressalte-se que o prefeito de Natal em 1995 havia sido eleito com o apoio de sua antecessora Wilma Faria, que por sua vez era alinhada politicamente com José Agripino, de cujo primo (Lavoisier Maia) foi esposa.

estrutura paisagística da área. É notável a diferenciação no tratamento paisagístico no entorno da orla e o restante do bairro.



FIG. 13 – Praia de Ponta Negra – Natal/RN

Foto do autor

No que diz respeito aos projetos de esgotamento sanitário e drenagem, vale salientar que supriram uma demanda antiga do bairro e beneficiaram uma parcela da população local e, principalmente, os empreendimentos do setor hoteleiro e de serviços turísticos localizados na área³⁶. Melhoraram a balneabilidade da praia, que se refere às condições mínimas para uso de banhos, e promoveram a valorização imobiliária do local.

As inversões do PRODETUR/NE no bairro somam US\$ 6.775.716,86, sendo US\$ 6.703.716,86 na primeira fase (PRODETUR I) e US\$ 1.102.000,00 na segunda fase do Programa (PRODETUR II). Em Natal, os investimentos totais do Prodetur I somaram US\$ 9.010.135,61 e do Prodetur II US\$ 13.135.000,00.

³⁶ Como já explicado em passagem anterior, muitas ligações deixaram de ser feitas (em função dos custos). Importante ressaltar também que houve resistência da população quanto à implantação da Estação Tratamento de Esgoto (ETE) em função mau cheiro, conforme relatado no relatório de diagnóstico do BNB, *Project Completin Report*, já referenciado neste trabalho.

Quadro 34: Ponta Negra: Projetos PRODETUR I e II e percentual em relação a Natal

PROJETOS	PRODETUR I			PRODETUR II ***		
	PONTA NEGRA	NATAL**	%	PONTA NEGRA	NATAL**	%
SES e Drenagem*	4.827.756,07		53,58	-	-	
Pavimentação de ruas	751.063,33	9.010.135,61	8,33	-	-	
Urbanização da Orla	1.124.897,46		12,48	-	-	
Recuperação Passivo Ambiental ETE	-	-		72.000,00		0,55
Proteção e Manejo da APA do Morro do Careca	-	-		60.000,00	13.135.000,00	0,46
SES Ponta Negra	-	-		970.000,00		7,38
TOTAL	6.703.716,86	9.010.135,61	74,40	1.102.000,00	13.135.000,00	8,39
TOTAL PRODETUR I E II EM NATAL		22.145.135,61	TOTAL P. NEGRA	7.805.716,86		35,25

Org. ABREU, Luciano M.

Fonte: Banco do Nordeste. Os dados do PRODETUR/NE II foram retirados do PDITS do RN.

* Sistema de Esgotamento Sanitário

** só considerados projetos exclusivos para o município de Natal, não englobando investimentos em órgãos estaduais, estudos ou projetos compartilhados pelos municípios.

*** Investimentos previstos, também utilizando os critérios acima.

Dados da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal informam que Ponta Negra possuía uma população de 20.064 pessoas em 1996, após o início das obras citadas. No ano 2000, quando do término da execução das obras do PRODETUR no bairro, a população era 23.600, e ocupava um total de 6.227 domicílios permanentes. Em 2007, a população havia aumentado para 24.013 pessoas, ocupando 7.066 domicílios permanentes; ou seja, houve um acréscimo de 13,47% no número de domicílios (SEMURB, 2003 e SEMURB, 2009).

Quadro 35: Ponta Negra: População, domicílios e Saneamento Básico

PONTA NEGRA	DOMICÍLIOS 2000*	LIG. ÁGUA		LIG. ESGOTO		DOMICÍLIOS 2007*	LIG. ÁGUA		LIG. ESG.	
		DOMICILIAR 2000*		DOMICILIAR 2000*			DOMICILIAR 2008***		DOMICILIAR 2008***	
		N. LIG.	%	N. LIG.	%		N. LIG	%	N. LIG	%
		ATEND.		ATEND.			ATEND.		ATEND.	
	6.227	5.171	83,04	2.109	33,86	7.066	6.052	85,64	3.314	46,90

Org. ABREU, Luciano M.

*Dados da publicação Conheça Melhor Nossa Cidade – 2003, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal (SEMURB), baseados em informações dos Censos Demográficos dos anos 2000 e 2007 do IBGE.

**Dados da publicação Conheça Melhor Nossa Cidade – 2003, da SEMURB, com base em informações de 2001 da Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte – CAERN.

*** Dados disponibilizados no Anuário Natal 2009, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal, com base em informações de 2008 da CAERN.

Em contrapartida, o número de domicílios com ligação de água no ano 2001 era de 5.171, enquanto em 2008 esse número subiu para 6.052. A inexistência de dados para o ano 2007, no que se refere às ligações de água, impede-nos de fazer uma análise comparativa precisa dos dados. O mesmo limitador veda a comparação no que se refere às ligações residenciais à rede de esgotamento sanitário do bairro. No ano 2001, havia 2.109 domicílios ligados à rede de esgoto, enquanto que em 2008 o número de ligações domiciliares era de 3.314.

Se tomarmos o mesmo número de domicílios de 2000, para fins de análise quantitativa, como referência para o ano 2001 e igualmente o número de domicílios do ano de 2007 como referência para o ano 2008³⁷, verificamos que houve incremento de ligações de água e esgoto no bairro, ainda que de forma bastante tímida. Neste sentido, a análise comparativa, feita com esta limitação, aponta que 83,04% dos domicílios do bairro contavam com algum tipo de ligação de água no ano 2001, enquanto em 2008 esse percentual é de 85,64%. Na mesma vertente, 33,86% dos domicílios apresentavam ligação de esgotamento sanitário em 2001, enquanto em 2008 esse percentual é de 46,90%.

Segundo o jornal Diário de Natal

Antes de Ponta Negra receber as melhorias, a área mais valorizada de Natal era o bairro de Petrópolis, devido à infraestrutura. Há muitos anos Petrópolis possui saneamento básico e ruas calçadas. Só que Ponta Negra, [...] dispõe de uma das vistas mais bonitas da capital: o Morro do Careca. Aí está o diferencial! (DIÁRIO DE NATAL, 26/10/2000 – Caderno de Economia, p.04).

Isto não significa dizer que houve migração das elites para o bairro, muito embora ele tenha se tornado um excelente local para investimentos.

Ressalte-se ainda que a abrangência restrita do projeto priorizou a faixa lindeira ao mar, justamente onde estão localizados os empreendimentos turísticos.

³⁷ Estamos ciente das limitações da análise e comparação dos resultados nestes termos, entretanto, a indisponibilidade de dados sobre o número de domicílios e sobre a quantidade deles atendidos pelos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário para um mesmo ano (o número de domicílios estava disponível para os anos de 2000 e 2007, e o número de ligações para saneamento básico estava disponível apenas para os anos de 2001 e 2008), gerou um *gap* na análise. Acreditamos que, mesmo imprecisa, nossa análise, com essa limitação, passa a ser conservadora, já que a tendência, exceto por um acontecimento atípico (fato que não ocorreu no período), é o incremento no número de domicílios, e igualmente um incremento nas ligações do sistema de saneamento básico; e, ao comparar o número de ligações com o número de domicílios, estamos tomando sempre um número de domicílios de um ano anterior, portanto, menor.

O bairro tornou-se ainda mais atraente ao capital imobiliário e turístico, por ter disponível um estoque de terras bastante vasto, que possibilitava ainda atender a legislação urbanística da área, especialmente no que diz respeito às taxas de ocupação e permeabilização.



FIG. 14 – Vista aérea de Ponta Negra – Natal/RN – verticalização e empreendimentos hoteleiros

Foto do autor

Logo após a conclusão das inversões do PRODETUR no bairro, a Câmara Municipal de Natal, através de uma emenda à Lei Complementar 027/200, aprova a alteração do Plano Diretor da cidade, incluindo alterações no bairro de Ponta Negra. Segundo a referida emenda, o bairro passa a contar com índices mais flexíveis no que se refere ao adensamento, exceto a Zona de Especial Interesse Turístico (que compreende toda a área costeira do Município) e a Vila de Ponta Negra, o que permite um volume maior de construções. O argumento era que, com a finalização das obras de saneamento, o bairro passaria a suportar maior adensamento (NOBRE; SILVA, 2004).

Quando do término da implantação do Projeto de Urbanização no bairro, em 2000, Ponta Negra já concentrava 84 estabelecimentos de hospedagem, perfazendo mais de 40% dos estabelecimentos deste tipo localizados na cidade de Natal, além de 73 estabelecimentos de uso turístico, como bares, *boites*, casas de *show*, restaurantes, sorveterias, agências de turismo etc. (NATAL, 2003). Em 2004, o número de estabelecimentos de hospedagem subiu para cerca de 200, entre hotéis, *flats* e pousadas, que juntos ofereciam aproximadamente dez mil leitos.

Em contrapartida, o número de famílias residentes em habitações precárias aumentou no bairro. Segundo dados apresentados pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo do Município, em 2002, o bairro de Ponta Negra possuía três favelas, que abrigavam uma população de 560 pessoas. Já em 2005, dados da mesma Secretaria informavam a presença de duas favelas, que abrigavam uma população total de 652 pessoas.

Nota-se que a pressão imobiliária sobre o bairro aumenta significativamente após a conclusão das obras, sendo inclusive motivo de alteração na legislação urbanística do Município. Essa pressão continua latente. Logo após a aprovação de aumento da densidade construtiva no bairro, a Prefeitura tentou aprovar outra emenda alterando o caráter de *non aedificandi* de nove lotes localizados no bairro, que permaneciam nesta condição com o objetivo de preservar a vista da praia. Felizmente tal alteração foi vetada pela Câmara Municipal.

5.2.2. Via Costeira



FIG. 15 - Parque das Dunas – localização
ABREU, 2005

O trecho da orla do Parque das Dunas começou a ser apropriado em finais da década de 1970, quando do início do Megaprojeto para incremento do parque hoteleiro na cidade de Natal, promovido pelo Governo estadual. Até então, a presença do lençol dunar funcionava como barreira natural à expansão urbana do Município naquela área, deixando-a à margem do processo de urbanização da cidade de Natal. O Parque das Dunas – Via Costeira compreende o trecho da orla potiguar, com cerca de 8,5 km de extensão e vai da Praia de Ponta Negra até a Praia Areia Preta.

A região, contígua ao bairro de Ponta Negra, constitui-se numa Reserva Estadual regulada por legislação específica e apresenta uma paisagem natural pouco processada. Toda a infraestrutura presente na área tem acesso por meio da Via Costeira, que funciona como fronteira entre a área de dunas e faixa de praia, onde se concentram os equipamentos turísticos da região.

De fato, o projeto do Parque das Dunas – Via Costeira previa a utilização turística da região, não prevendo o uso do solo por outras atividades que não relacionadas ao turismo. Assim, a área é ocupada por empreendimentos hoteleiros de grande porte e pelo Centro de Convenções da cidade, não existindo os demais usos, exceto pelo avanço do bairro Mãe Luíza na borda nordeste do Parque e o uso institucional do Centro de Convenções e da sede do Parque.

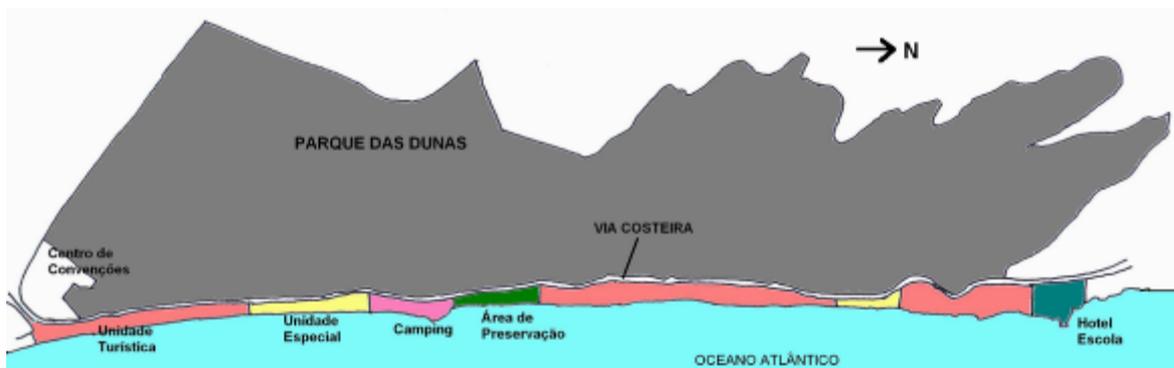


FIG. 16 – Projeto Parque das Dunas – situação segundo a Lei 6.379 de 11/02/1993 (s/ escala)

Abreu, 2005

Croqui feito sobre base de figura da obra: CRUZ, Rita de Cássia. **Política de Turismo e Território**. *Op. cit.*

A distância e o isolamento da área restringem a frequência do local aos turistas, não se percebendo a utilização da orla pela população local. Verifica-se, ainda, em muitos trechos, a “privatização” da praia pelos empreendimentos hoteleiros lá localizados. Até o ano de 2004, havia nove hotéis de grande porte na Via Costeira e outros três em fase de finalização da construção.

As inversões do PRODETUR/NE I na área referem-se ao Sistema de Esgotamento Sanitário e ao Plano de Manejo e de Operação do Parque das Dunas. O sistema de esgotamento sanitário da área melhorou as condições de balneabilidade das praias e beneficiou principalmente os empreendedores da rede de hotéis (únicos estabelecimentos permitidos na área).

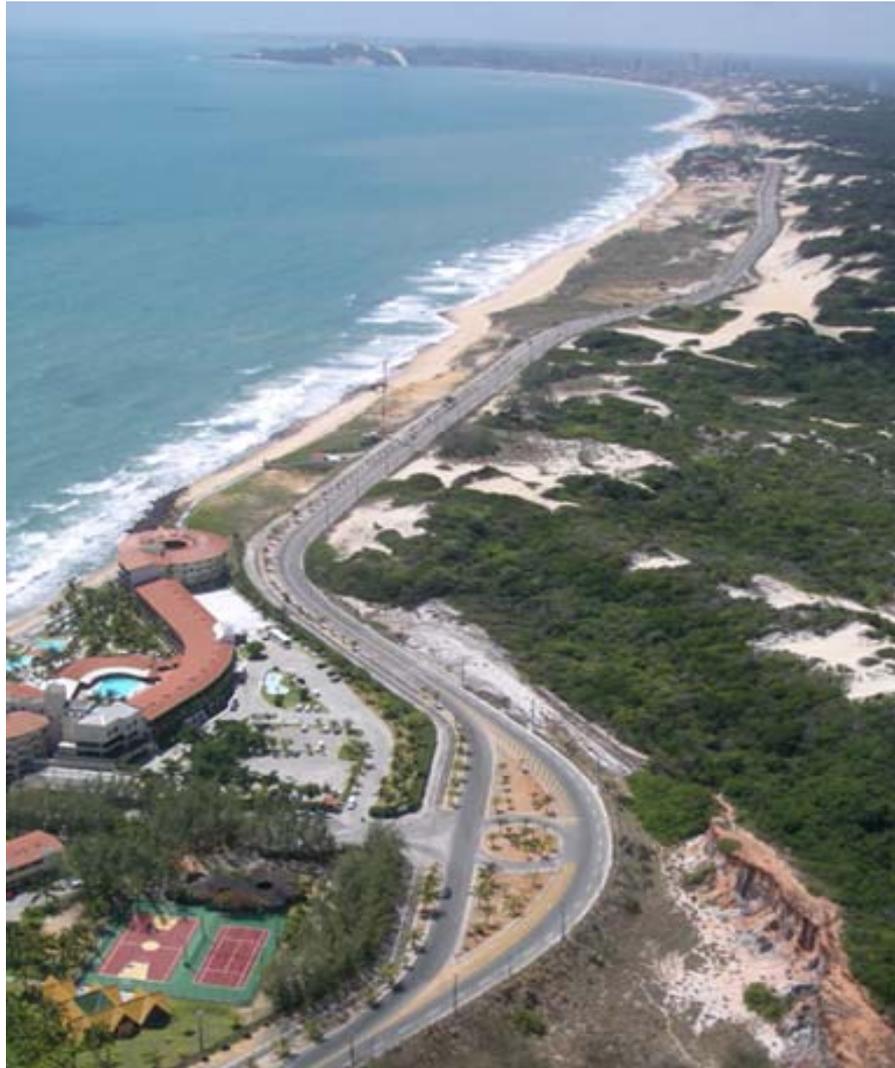


FIG. 17 – Via Costeira / Parque das Dunas – Natal/RN (ao fundo a praia de Ponta Negra)
Foto do autor

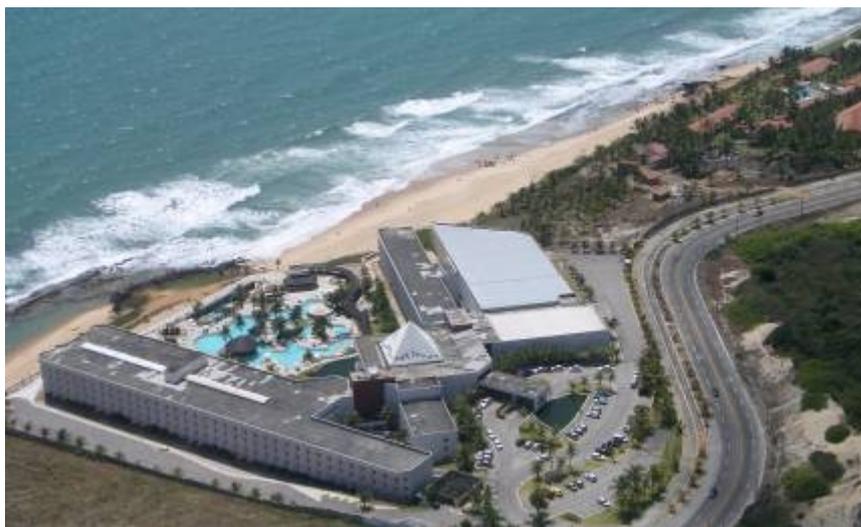


FIG. 18 – Empreendimento hoteleiro na Via Costeira
Foto do autor



FIG. 19 e 20 – Via Costeira / Parque das Dunas – Natal/RN - complexos hoteleiros entre a via e o mar, dificultando o acesso à praia

Foto do autor

As inversões do PRODETUR/NE no bairro somam US\$ 2.321.418,75, sendo que, na primeira fase (PRODETUR I), foram invertidos US\$ 2.306.418,75 e na segunda fase do Programa US\$ 15.000,00.

Quadro 36: Via Costeira – Parque das Dunas: Projetos PRODETUR I e II e percentual em relação a Natal

PROJETOS	PRODETUR I			PRODETUR II ***		
	P. DAS DUNAS	NATAL**	%	P. DAS DUNAS	NATAL**	%
SES Via Costeira	847.866,09		9,41	-	-	
Plano de Manejo e Op. Parque das Dunas	1.458.552,66	9.010.135,61	16,19	-	-	
Plano de Sustentabilidade econômica P. Dunas	-			15.000,00	13.135.000,00	0,11
TOTAL	2.306.418,75	9.010.135,61	25,60	15.000,00	13.135.000,00	0,11
TOTAL PRODETUR I E II EM NATAL		22.145.135,61		TOTAL P. DUNAS	2.321.418,75	10,48

Org. ABREU, Luciano M.

Fonte: Banco do Nordeste. Os dados do PRODETUR/NE II foram retirados do PDITS do RN.

* Sistema de Esgotamento Sanitário

** só considerados projetos exclusivos para o município de Natal, não englobando investimentos em órgãos estaduais, estudos ou projetos compartilhados pelos municípios.

*** Investimentos previstos, também utilizando os critérios acima.

5.2.3. Praia do Meio



FIG. 21 - Praia do Meio – Localização
ABREU,2005

A utilização da Praia do Meio como cenário de lazer na cidade de Natal remonta aos anos de 1950 e 1960. A área funcionava como um dos principais centros de lazer público da cidade, em especial, por conta da praia. Na década de 1960 foi instalado o Hotel Reis Magos, um dos principais marcos da história hoteleira da cidade, conforme relata a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo.

Nos anos que se seguiram, a Praia do Meio recebeu uma série de outros empreendimentos destinados ao turismo e entretenimento, como bares, restaurantes, casas de *show* e outros hotéis. Além disso, viu crescer o número de usuários da praia, fato que levou o Governo municipal a criar na orla, em 1991, uma área de lazer público com equipamentos de ginástica, quadras de esportes, melhoria dos passeios e padronização das barracas de praia (ABREU, 2005).

O despontar do uso turístico de outras praias urbanas no litoral potiguar, especialmente a praia de Ponta Negra, associado ao crescimento da criminalidade no bairro, além da falta de uso noturno na Praia do Meio, levou o bairro a perder lugar como destino turístico da cidade. Segundo informações coletadas junto à Secretaria Especial de

Turismo de Natal, na região da Praia do Meio era frequente a ocorrência de pequenos furtos, abandono dos barraqueiros ao longo da praia, bem como um grande número de prostitutas.

Tais fatos levaram a Prefeitura Municipal de Natal a investir cerca de R\$ 7,5 milhões, no ano 2000, num projeto de revitalização da orla do bairro. A ideia era reverter o quadro de decadência vivida pela área e permitir a retomada dos turistas na região, através da remodelação paisagística de sua orla.

Vale salientar que o projeto de revitalização da Praia do Meio foi feito com recursos próprios da Prefeitura, não fazendo parte do escopo de projetos do PRODETUR/NE I. Sua análise foi incluída em função da contemporaneidade do projeto com relação aos projetos do PRODETUR, o que demonstra o empenho do Governo municipal na transformação da paisagem litorânea em função do turismo.

O projeto incluiu a remodelação do calçadão (seguindo o mesmo padrão do já efetuado na Praia de Ponta Negra), remoção das barracas e implantação de quiosques padronizados, ampliação do calçadão, arborização e reestruturação do sistema viário local, para permitir melhor acessibilidade ao bairro. Além disso, foi elaborado um calendário de eventos na tentativa de atrair mais turistas para a área, ao mesmo tempo em que se tentava, também, se desfazer da imagem de orla degradada (ABREU, 2005).



FIG. 22– Vista aérea da Praia do Meio – Natal/RN

Foto do autor

O projeto de reestruturação da Praia do Meio não previa nenhum tipo de inversão em saneamento básico no bairro, prendendo-se mais ao aspecto paisagístico. De certa forma, o uso turístico da área é mais efêmero, não apresentando um longo período de permanência no local, tanto em termos de duração das visitas, quanto em termos de hospedagem, já que a grande concentração de hotéis e pousadas encontra-se no bairro de Ponta Negra. Ainda assim, as transformações físicas têm provocado um maior adensamento com verticalização das edificações, bem como uma valorização da área.



FIG. 23– Calçada da Praia do Meio – Natal/RN

Foto do autor

No ano 2000 o bairro contava com uma população de 4.193 habitantes, conforme dados divulgados pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal. No ano de 2007, esse quantitativo subiu para 4.553, perfazendo um acréscimo de 8,58%.

Tal qual fizemos no caso de Ponta Negra, tomando o mesmo número de domicílios de 2000, para fins de análise quantitativa, como referência para o ano 2001 e igualmente o número de domicílios do ano de 2007 como referência para o ano 2008, verificamos que houve redução no percentual de domicílios do bairro que contavam com ligação de água. Em 2001, o percentual era de 56,03% ao passo que em 2008 o percentual era de 49,78%. O mesmo pode ser observado no que se refere às ligações de esgoto. Enquanto 50,91% dos

domicílios do bairro contavam com algum tipo de ligação de esgoto no ano 2001, em 2008 esse percentual reduziu para 44,30%.

Quadro 37: Praia do Meio: População, Domicílios e Saneamento Básico

PRAIA DO MEIO	DOMICÍLIOS 2000*	LIG. AGUA		LIG. ESGOTO		DOMICÍLIOS 2007*	LIG. ÁGUA		LIG. ESG.	
		DOMICILIAR 2001**		DOMICILIAR 2001**			DOMICILIAR 2008***		DOMICILIAR 2008***	
		N. LIG.	% ATEND.	N. LIG.	% ATEND.		N. LIG	% ATEND.	N. LIG	% ATEND.
	1.151	645	56,03	586	50,91	1.370	682	49,78	607	44,30

Org. ABREU, Luciano M.

*Dados da publicação Conheça Melhor Nossa Cidade – 2003, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal (SEMURB), baseados em informações dos Censos Demográficos dos anos 2000 e 2007 do IBGE.

**Dados da publicação Conheça Melhor Nossa Cidade – 2003, da SEMURB, com base em informações de 2001 da Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte – CAERN.

*** Dados disponibilizados no Anuário Natal 2009, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal, com base em informações de 2008 da CAERN.

No que tange à população residente em habitações precárias no bairro, houve sensível redução. Segundo dados apresentados pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo do Município, em 2002 o bairro da Praia do Meio possuía duas favelas, que abrigavam uma população de 1.465 pessoas. Já em 2005, dados da mesma Secretaria informavam a presença de uma favela, que abrigava uma população total de 684 pessoas. Embora seja estranho o fato de a favela da Rua do Motor não aparecer nos dados apresentados para o ano de 2005, relatório confeccionado pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, coordenado pela professora Dulce Bentes, sobre a redefinição do conceito de Áreas Especiais de Interesse Social em Natal, e publicado no Banco de Experiências de Planos Diretores Participativo do Ministério das Cidades, apontava um processo de “expulsão branca” das populações de baixa renda da favela Rua do Motor. Segundo o relatório,

De acordo com as representações comunitárias (*das favelas*) de Brasília Teimosa (Santos Reis) e Alto do Juruá (localidade inserida no bairro de Areia Preta), o processo de “expulsão branca” está instalado e em curso acelerado nesses assentamentos, na favela Vietnã (Santos Reis) e **na Rua do Motor (Praia do meio)**. Moradores da localidade Alto do Juruá atestam o aumento do IPTU, que deixou de ser correlato ao de Mãe Luiza, passando a ter como referência os níveis pagos no bairro Areia Preta, que teve uma expressiva valorização imobiliária nos últimos dez anos decorrente, em parte, da implantação da infraestrutura turística na Orla (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

De fato, com as melhorias realizadas na Praia do Meio, tem-se elevado o padrão construtivo de algumas áreas do bairro. A própria Rua do Motor, considerada área de favela até 2002, passou a integrar a cidade formal, não sendo mais aplicado o termo favela àquela área, ainda que as condições de moradia daquela área da cidade não tenham passado por grandes transformações.

O Relatório Final de Pesquisa do Observatório das Metrôpoles, sobre as atividades imobiliário-turísticas na transformação do espaço social de algumas metrôpoles nordestinas, chama atenção para a valorização do solo urbano em Natal, em função dos investimentos relacionados ao turismo na cidade.

Entre 2000 e 2004, afirmar quanto valia um metro quadrado de terreno não se apoiava em avaliações de mercado e sim na quantidade de turistas que Natal recebia e do volume de Euros ou Dólares em circulação. Em 1994, o metro quadrado nas áreas mais externas de Parnamirim não valia R\$ 10,00; em 2004, não eram compradas por menos de R\$ 100,00, sem qualquer investimento em infraestrutura. Quanto mais próximo das praias, mais valorizado era o imóvel chegando a preço de metro quadrado de área construída de R\$ 1.500,00 a R\$ 3.000,00 nas praias de Areia Preta e Ponta Negra (Natal). Esse padrão era insustentável apenas para as áreas limitadas de Natal e o mercado passou sistematicamente a comprar terras na Região Metropolitana de Natal, formando um estoque para novos empreendimentos. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009).

Mesmo que sem parâmetros mais concretos nas avaliações, o fato é que o solo urbano tem sido negociado a valores bastante superiores àqueles apresentados antes dos investimentos (diretos e indiretos) para o setor de turismo.

A análise dos dados apresentados mostra aparente contradição: valorização da área, com o conseqüente processo de "expulsão branca"; incremento do número de domicílios, em termos absolutos, provavelmente ocupados pela classe média, após a valorização da área; ao mesmo tempo em que há uma redução nos percentuais de domicílios ligados à rede de água e esgoto.

Tudo indica que as melhorias trazidas com as transformações espaciais no bairro levaram a um processo de maior valorização da área, com o deslocamento da população de mais baixa renda para outras áreas da cidade, especialmente para outras favelas próximas,

na ainda na Zona Norte³⁸. Esse deslocamento pode explicar, em parte, a redução no percentual de domicílios atendidos pelos sistemas de abastecimento de água e esgoto no bairro. Note-se que o incremento em números absolutos no sistema de abastecimento de água e coleta de esgoto (entre os anos de 2001 e 2008) é bem reduzido. Note-se também que não houve projeto de saneamento básico no bairro no período (o que não significa dizer que não havia rede de abastecimento ou coleta). Isto nos leva a crer que, neste ínterim, em parte os domicílios/terrenos vendidos no processo de "expulsão branca" foram ocupados pelas parcelas de maior poder aquisitivo, que providenciaram suas ligações de água e esgoto à rede, enquanto os demais domicílios pertencentes às classes mais baixas remanescentes continuaram sem conexão às redes. Como já dito, em Natal, o custo das ligações parece ser um grande problema. Além disso, as melhorias realizadas no bairro foram de cunho paisagístico, o que serviu de justificativa para alterar a denominação de algumas áreas precárias (favelas), como a Rua do Motor, por exemplo, que deixam de ser consideradas como áreas de favelas, refletindo-se nos dados estatísticos. Deixar de ter favela (ainda que por uma dissociação a nome) não só valoriza a atuação governamental como também valoriza a área de entorno.

A estratégia governamental parece ser a transformação completa dos espaços litorâneos urbanos de Natal em função do turismo. Dos sete bairros da orla urbana municipal, apenas os bairros de Mãe Luíza, Areia Preta e Santos Reis não receberam projetos públicos de reestruturação em função da atividade.

³⁸ Entre 2002 e 2005, houve um incremento no número de pessoas vivendo em áreas de favela na Zona Leste da cidade.

5.2.4. Redinha

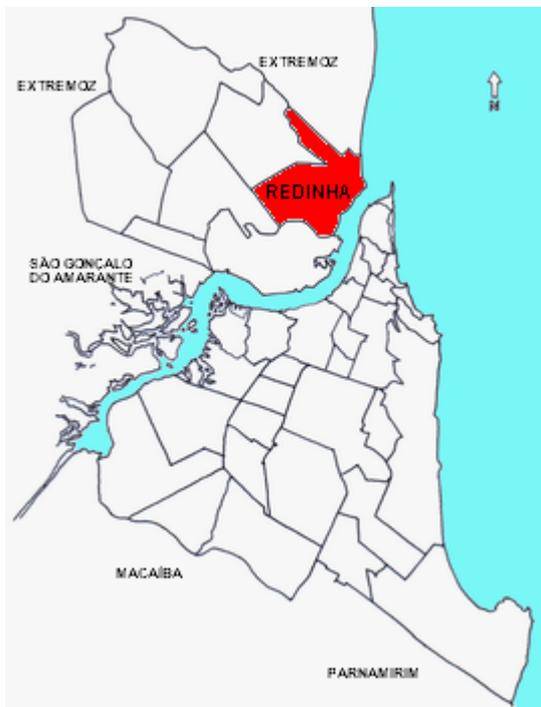


FIG. 24 - Redinha – localização
ABREU,2005

A praia da Redinha está localizada na região norte da cidade de Natal, na foz do rio Potengi. Possui uma estrutura paisagística bem preservada, se comparada às demais praias urbanas do Município, com bons resquícios de vegetação nativa, larga faixa de praia em alguns trechos e presença do ecossistema de mangues que vem sofrendo processo de ocupação para exploração da atividade salineira e expansão da mancha urbana. É predominante o uso residencial e de segundas-residências.



FIG. 25 – Área de mangue em processo de ocupação e foz do Rio Potengi no Bairro da Redinha

Fonte: Prefeitura Municipal de Natal

A localidade até bem pouco tempo se caracterizava por ser uma comunidade de pescadores. Pelo bairro passa a rodovia RN-160, que liga Natal a Maxaranguape, dando acesso ao litoral norte do Estado.



FIG. 26– Vista do bairro da Redinha, ao fundo a foz do rio Potengi

Foto do autor

Em 2002 foi executado no bairro, com recursos do PRODETUR/NE II, o Projeto de Urbanização da Praia da Redinha, com o objetivo de criar mais um novo espaço para

exploração do turismo na cidade, completando a "turistificação" dos territórios urbanos litorâneos dentro dos limites do Município de Natal.

O Projeto transformou quase que completamente a paisagem litorânea local, com desapropriações, construção de uma praça e calçadão na orla, implantação de quiosques padronizados e em menor número dos anteriormente existentes e a construção de um grande píer na foz do rio Potengi. A dinâmica antes restrita à pesca artesanal da população de baixa renda tornou-se cada vez mais alterada com a invasão dos turistas. O espaço antes utilizado para o trabalho da pesca perdeu lugar para o uso turístico restritivo, já que a própria população local acaba por não usufruir da praia, cada vez mais com uso elitizado e eminentemente turístico (ABREU, 2005).



FIG. 27 – Praia da Redinha, após a reestruturação da orla

Foto do autor

A alteração da dinâmica de vida da população local, bem como as alterações da configuração espacial dos espaços da orla e seu entorno imediato, com tratamento muito diferenciado da realidade da população, faz com que esta não usufrua dos novos espaços,

ou quando dele se apropria, o faz na tentativa de obter alguma renda com a venda de produtos artesanais ou como vendedores ambulantes.

Quadro 38: Praia da Redinha: População, Domicílios e Saneamento Básico

PRAIA DA REDINHA	DOMICÍLIOS 2000*	LIG. ÁGUA		LIG. ESGOTO		DOMICÍLIOS 2007*	LIG. ÁGUA		LIG. ESG.	
		DOMICILIAR 2001**		DOMICILIAR 2001**			DOMICILIAR 2008***		DOMICILIAR 2008***	
		N. LIG.	% ATEND.	N. LIG.	% ATEND.		N. LIG	% ATEND.	N. LIG	% ATEND.
	2.610	2.302	88,19	1	0,03	3.453	2.652	78,80	2	0,05

Org. ABREU, Luciano M.

*Dados da publicação Conheça Melhor Nossa Cidade – 2003, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal (SEMURB), baseados em informações dos Censos Demográficos dos anos 2000 e 2007 do IBGE.

**Dados da publicação Conheça Melhor Nossa Cidade – 2003, da SEMURB, com base em informações de 2001 da Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte – CAERN.

*** Dados disponibilizados no Anuário Natal 2009, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal, com base em informações de 2008 da CAERN.

O bairro da Redinha contava com uma população de 11.504 habitantes no ano de 2000, conforme dados divulgados pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal. No ano de 2007 esse quantitativo subiu para 13.293, perfazendo um acréscimo de 15,08%.

Utilizando o mesmo método comparativo realizado para Ponta Negra e Praia do Meio, se tomarmos o mesmo número de domicílios de 2000, para fins de análise quantitativa, como referência para o ano 2001 e igualmente o número de domicílios do ano de 2007 como referência para o ano 2008, verificamos que houve uma redução no percentual de domicílios do bairro que contavam com ligação de água. Em 2001, o percentual era 88,19% enquanto em 2008 o percentual era de 76,80%. O mesmo pode ser observado no que se refere às ligações de esgoto. O bairro praticamente não conta com ligações de esgoto. Os dados da SEMURB informam que, em 2001, havia apenas uma ligação residencial de esgoto na Redinha e sete anos depois, em 2008, contava-se apenas duas ligações num total de 3.453 domicílios. Faz-se importante ressaltar que está em execução o Projeto do Sistema de Esgotamento Sanitário no bairro, financiado com recursos do PRODETUR/NE II.

O número de residentes em áreas de favela reduziu no bairro, no comparativo entre os anos de 2002 e 2005, passando a ocupar outros bairros da zona norte, menos valorizados. Segundo a SEMURB, em 2002, na Redinha viviam 3.507 pessoas em áreas de favela, número que reduziu para 1.780 no ano de 2005.

As inversões do PRODETUR/NE no bairro somam US\$ 3.000.000,00, sendo totalmente invertidos na primeira fase (PRODETUR I).

Quadro 39: Redinha: Projetos PRODETUR I e II e percentual em relação a Natal

PROJETOS	PRODETUR I			PRODETUR II ***		
	REDINHA	NATAL**	%	REDINHA	NATAL*	%
URBANIZAÇÃO ORLA DA REDINHA	-	9.010.135,61		700.000,00	13.135.000,00	5,33
SES REDINHA	-			2.300.000,00		17,51
TOTAL	0,00	9.010.135,61	0,00	3.000.000,00	13.135.000,00	22,84
TOTAL PRODETUR I E II EM NATAL		22.145.135,61	TOTAL REDINHA	3.000.000,00		13,54

Org. ABREU, Luciano M.

Fonte: Banco do Nordeste. Os dados do PRODETUR/NE II foram retirados do PDITS do RN.

* Sistema de Esgotamento Sanitário

** só considerados projetos exclusivos para o município de Natal, não englobando investimentos em órgãos estaduais, estudos ou projetos compartilhados pelos municípios.

*** Investimentos previstos, também utilizando os critérios acima.

Com as intervenções do PRODETUR na área, a Redinha tornou-se o mais novo espaço de expansão e transformações paisagísticas, em função do turismo, na Capital potiguar. Com a finalização das obras a intenção de transformação do seu espaço em território turístico é revelada, completando o ciclo iniciado na década de 1970 com o Megaprojeto da Via Costeira, passando pelas atuais intervenções em Ponta Negra, Parque das Dunas e Praia do Meio. Parte-se agora para intervenções e transformações em novas orlas nos municípios vizinhos a Natal, como anunciado no portfólio de projetos do PRODETUR/NE II (ver quadro 27).



FIG. 28 – Áreas com investimentos públicos voltados para o turismo em Natal: conformação de territórios turísticos.
Org. ABREU, Luciano M.



FIG. 29 – Projetos de Remodelação de orla urbana – PRODETUR/NE I e II no RN (em vermelho): a transformação do litoral norte-rio-grandense em territórios turísticos.
Org. ABREU, Luciano M.

5.2.5. Natal: análise agregada dos dados após e durante intervenções

A evolução de alguns dados sobre o Município de Natal, especialmente daqueles que podem ser associados à qualidade de vida ou ao acesso aos recursos básicos da população local, não podem ser atribuídos unicamente ao incremento da atividade turística no Município, tampouco às inversões realizadas e em realização com recursos do PRODETUR/NE.

Como apontado em capítulo anterior, a inexistência de dados e de metodologia específica capaz de associar causa e efeito do turismo na economia e na vida urbana é uma das grandes dificuldades encontradas para avaliar o desempenho do turismo no contexto urbano. Os próprios relatórios de avaliação do PRODETUR/NE, elaborados pelo Banco do Nordeste, não dão conta de fazer essas associações de causa e efeito.

Se a melhoria dos indicadores sociais pode não ser creditada unicamente aos investimentos realizados em função do turismo, sua piora sugere, em princípio, um erro de

estratégia, uma conjuntura atípica ou algum problema de cunho operacional ou ético, especialmente se considerarmos o grande volume de recursos públicos envolvidos num Programa cuja finalidade explicitada era de desenvolver a atividade turística e melhorar a qualidade de vida das populações dos locais que receberam tais recursos.

Os números, em geral, para o Município de Natal não são animadores do ponto de vista de sua evolução, entre os anos de 2000 (quando do término da primeira obra do PRODETUR na cidade) e 2008.

Novamente, nossa análise comparativa tomou o número de domicílios dos anos 2000 e 2007 como referências para os anos 2001 e 2008, respectivamente, em função da inexistência de dados sobre ligações de água e esgoto para o Município em 2000 e 2007.

Quadro 40: Natal: Domicílios e Saneamento Básico

ZONAS	N. DOMICÍLIOS 2000*	LIG. AGUA DOMICILIAR 2001**		LIG. ESGOTO DOMICILIAR 2001**		N. DOMICÍLIOS 2007*	LIG. ÁGUA DOMICILIAR 2008***		LIG. ESG. DOMICILIAR 2008***	
		N. LIG.	% ATEND.	N. LIG.	% ATEND.		N. LIG.	% ATEND.	N. LIG.	% ATEND.
NORTE	59.721	62.306	-	571	0,95	77.205	72.636	94,08	2.138	2,77
SUL	40.807	33.610	82,36	3.406	8,34	47.040	36.951	78,55	5.543	11,78
LESTE	30.046	27.620	91,92	18.549	61,73	34.216	29.640	86,62	20.788	60,75
OESTE	47.209	43.148	91,39	16.393	34,72	57.351	54.326	94,75	18.249	31,82
PQ. DUNAS	0	0	0	0	0	0	9	-	3	-
TOTAL	177.783	166.684	93,75	38.919	21,89	215.814	193.562	89,68	46.721	21,64

Org. ABREU, Luciano M.

*Dados da publicação Conheça Melhor Nossa Cidade – 2003, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal (SEMURB), baseados em informações dos Censos Demográficos dos anos 2000 e 2007 do IBGE.

**Dados da publicação Conheça Melhor Nossa Cidade – 2003, da SEMURB, com base em informações de 2001 da Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte – CAERN.

*** Dados disponibilizados no Anuário Natal 2009, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal, com base em informações de 2008 da CAERN.

A análise deste quadro demonstra piora no número de ligações domiciliares de água e esgoto na cidade de Natal, entre os anos de 2001 e 2008. Em 2001, 93,75% dos domicílios do Município contavam com ligação de água, percentual que caiu para 89,68% no ano de 2008. O percentual de domicílios com pelo menos uma ligação de esgoto manteve-se estável no período, mas com ligeira piora, passando de 21,89% em 2001 para 21,64%

em 2008, mesmo com as obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário realizadas na cidade por conta do PRODTUR/NE.

Nas regiões administrativas da cidade, observa-se o seguinte:

- **Região Norte** - o percentual de ligações de água não pôde ser calculado em função de nossa análise tomar o número de domicílios em 2000 e 2007 como referência para os anos 2001 e 2008. Nos dois anos da referência, o número de ligações era superior ao número de domicílios. No que se refere às ligações de esgoto, observa-se um incremento no número de ligações, ainda que a situação continue bastante grave. Apenas 0,95% dos domicílios contavam com ligação de esgoto na região no ano de 2001. Este percentual sobe 2,77% no ano de 2008. Nesta região está localizada a Praia de Redinha.

- **Região Sul** - o percentual dos domicílios ligados à rede de água também sofreu redução, passando de 82,36% em 2001 para 78,55% no ano 2008. No que se refere às ligações de esgoto, os dados apresentam pequena melhora, passando de 8,34% dos domicílios atendidos em 2001 para 11,78% em 2008. Ressalte-se que a Praia de Ponta Negra, pertencente a esta região administrativa, recebeu recursos em projetos de esgotamento sanitário do PRODETUR.

- **Região Leste** - trata-se da região onde estão concentrados os bairros mais antigos e consolidados da cidade de Natal. A análise evolutiva dos números demonstra uma piora na abrangência das ligações de água e esgoto nesta zona da cidade. Em 2001, o percentual de domicílios ligados à rede de água era de 91,92% contra 86,62% em 2008. No mesmo sentido, o percentual de domicílios com ligação de esgoto passou de 61,73% em 2001 para 60,75% em 2008.

- **Região Oeste** - nesta região administrativa, houve melhora no percentual de domicílios com ligação de água, passando de 91,39% em 2001 para 94,72% em 2008; entretanto, houve piora no percentual de municípios com ligação de esgoto, passando de 34,72% em 2001 para 31,82% em 2008.

As reduções nestes percentuais, de maneira geral, demonstram que não houve um acompanhamento do crescimento de ligações de água e esgoto com relação ao crescimento

do número de domicílios, mesmo com as inversões realizadas na (já insuficiente) rede de saneamento do Município de Natal.

Ainda com relação à infraestrutura, números da Companhia Energética do Rio Grande do Norte (COSERN), disponibilizados pela Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal, informam uma diminuição no número de ligações residenciais à rede elétrica entre os anos de 2002 e 2005, havendo incremento em apenas duas das quatro regiões administrativas da cidade, como demonstra o quadro 41.

É importante notar que a redução das ligações ocorre nas duas regiões onde houve aumento do número de favelas ou aumento do número da população que vive nestas áreas (quadros 41 e 42), o que pode sugerir um incremento de ligações clandestinas. A exceção é feita à zona leste, onde houve tanto um incremento no número de favelas quando de população vivendo nestas áreas. Essa região, por[em], é uma das mais consolidadas da cidade e onde estão bairros das elites (como Petrópolis, Tirol e Areia Preta), sugerindo que os novos domicílios da região estejam ligados formalmente à rede elétrica.

Quadro 41: Natal: Ligações Residenciais à Rede Elétrica

REDE ELÉTRICA – LIGAÇÕES RESIDENCIAIS			
	2002*	2005**	%
NORTE	63.734	63.661	-0,11
SUL	49.880	50.966	2,178
LESTE	31.250	32.085	2,62
OESTE	48.976	46.649	-4,75
TOTAL	193.840	193.480	-0,18

Org. ABREU, Luciano M.

*Dados da publicação Conheça Melhor Nossa Cidade – 2003, da SEMURB, com base em informações de 2001 da Companhia Energética do Rio Grande do Norte – COSERN (Cadastramento por informação do contribuinte).

** Dados disponibilizados no Anuário Natal 2007, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal, com base em informações de 2007 da COSERN. (Cadastramento por informação do contribuinte)

Infelizmente, não há dados disponíveis para a análise, para período e localidade pretendidos, de outros indicadores utilizados para medir a qualidade de vida da população, como educação, saúde etc.

Números agregados para o Município de Natal demonstram também um incremento de quase 15% no número de pessoas vivendo em habitações precárias (favelas), entre os anos de 2002 e 2005. Os dados também são disponibilizados pela SEMURB.

Quadro 42: Natal: Assentamentos precários (Favelas)

ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS					
	2002*		2005**		% A-B
	QUANTIDADE	POPULAÇÃO (A)	QUANTIDADE	POPULAÇÃO (B)	
NORTE	20	22.203	18	29.848	34,43
SUL	11	5.300	10	3.308	- 37,58
LESTE	17	13.833	14	17.672	27,75
OESTE	22	23.786	24	23.700	-0,36
TOTAL	70	65.122	66	74.528	14,44

Org. ABREU, Luciano M.

* Dados da publicação Conheça Melhor Nossa Cidade – 2003, da SEMURB.

** Dados da publicação Anuário Natal – 2009, da SEMURB.

Embora tenha havido redução no número de favelas na cidade de Natal, registra-se aumento no número de pessoas vivendo nestes locais. Os maiores aumentos percentuais ocorreram nas zonas norte e leste, com um incremento da população de favelas de 34,43% e 27,75%, respectivamente, no período entre os anos de 2002 e 2005.

A zona oeste não recebeu nenhum projeto vinculado ao turismo ou ao PRODETUR no período. Na zona sul da cidade, onde se localiza o bairro de Ponta Negra, percebe-se que houve uma redução no número de favelas e no número da população que vivia em área faveladas. Possivelmente, houve migração para áreas próximas em outros bairros, como os da zona leste, onde houve incremento no número de pessoas que vivem em favelas, embora, nesta última região, tenha havido uma redução no número de favelas (vimos, por exemplo, que a favela da Rua do Motor deixou de ser considerada área precária).

Também na zona leste, onde houve o projeto de revitalização da Praia do Meio. Vimos que ocorreu um processo de expulsão branca naquele bairro, fazendo com que a população de menor poder aquisitivo migrasse para outras favelas, especialmente para as mais próximas, na mesma região.

Já na zona norte foi realizado, em 2002, o Projeto de Urbanização da Praia da Redinha (já com recursos do PRODETUR II). Vimos que, no bairro, houve redução no número de pessoas vivendo em áreas de favela, ao mesmo tempo em que há um incremento no número de pessoas vivendo em áreas de favela na região administrativa à qual a Redinha pertence (zona norte), o que também sugere que houve valorização na Praia da Redinha e migração da população de mais baixa renda que lá vivia para outras favelas pertencentes àquela região administrativa.

Os investimentos realizados na grande Natal proporcionaram um incremento nos números referentes ao setor de turismo. A melhoria do Aeroporto Internacional Augusto Severo, em Parnamirim, a construção e pavimentação de rodovias de acesso às praias do litoral a partir da Capital, bem como os investimentos em obras de remodelamento das orlas urbanas, podem ser apontados como responsáveis pelo incremento do fluxo e da receita turística na grande Natal, como pode ser observado no quadro 43.

Quadro 43: Grande Natal: Fluxo e Receita Turística 1999-2007

ANO	FLUXO TURÍSTICO			RECEITA TURÍSTICA (US\$)		
	BRASILEIROS	ESTRANGEIROS	TOTAL	BRASILEIROS	ESTRANGEIROS	TOTAL
1999	846.537	70.222	916.759	194.834.014	32.455.668	227.289.682
2000	925.065	83.370	1.008.435	170.186.232	30.545.106	200.731.338
2001	985.095	104.015	1.089.110	142.820.356	30.983.343	173.803.699
2002	882.227	117.467	999.964	267.677.845	36.067.932	303.745.777
2003	837.911	168.855	1.006.766	182.252.551	77.716.364	259.968.915
2004	975.296	226.915	1.202.211	215.869.717	132.667.484	348.537.201
2005	1.086.016	269.664	1.355.680	286.098.507	174.252.733	460.351.240
2006	1.147.221	226.012	1.373.233	309.237.600	161.064.567	470.302.167
2007	1.155.009	196.118	1.351.127	316.240.490	157.569.601	473.810.091
% (*)	36,44	179,28	47,38	62,31	385,49	108,46

Org. ABREU, Luciano M.

*incremento percentual entre os anos de 1999 e 2007.

Dados: Secretaria Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte – SETUR - (SEMURB, 2002; SEMURB, 2009)

O número de leitos ofertados pela rede hoteleira da cidade também teve incremento, passando de 16.506 no ano 2001 para 26.106 em 2007, representando um acréscimo de 58,16% no período, segundo dados da Secretaria Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte - SETUR/RN. Ainda segundo o mesmo órgão, o número de unidades habitacionais

(quartos) teve um acréscimo de 37,30% no mesmo período, passando de 6.548, em 2001, para 8.991, em 2007.

Em termos de arrecadação, o Município de Natal apresenta um crescimento bastante considerável, como pode ser observado no quadro 44.

Quadro 44: Natal – Receita Arrecadada – 1999-2008

RECEITA ARRECADADA NO MUNICÍPIO DE NATAL – PERÍODO DE 1999 -2008 (R\$1.000,00)						
ANO	TOTAL	RECEITAS CORRENTES			RECEITAS DE CAPITAL	
		TOTAL	TRIBUTÁRIA	TRANSF. CORRENTES		OUTRAS
1999	253.163,50	247.185,19	52.714,13	174.273,36	20.197,71	5.978,30
2000	309.090,19	305.459,48	61.194,19	208.300,20	35.965,08	3.630,71
2001	363.776,30	363.523,95	70.873,10	252.772,27	39.878,58	252,35
2002	385.928,24	385.928,24	86.350,59	257.684,72	41.892,94	-
2003	426.407,46	426.407,46	100.224,96	266.322,86	59.859,64	-
2004	537.647,89	537.647,89	121.485,81	353.926,16	62.235,92	-
2005	712.581,37	712.061,98	144.742,00	401.784,99	66.269,10	519,39
2006	712.061,98	712.061,98	174.330,27	455.592,46	82.139,25	-
2007	826.778,85	819.327,16	188.818,47	556.857,03	73.651,66	10.451,69
2008	983.064,20	945.975,00	216.895,00	618.711,00	110.369,00	37.089,20

Org. ABREU, Luciano M.

Dados da Controladoria Geral do Município de Natal (CGM) – disponível em <http://www.natal.rn.gov.br/cgm/paginas/ctd-459.html>

A receita arrecadada no Município de Natal teve um crescimento de 288,31%, em 2008, se comparado com o resultado obtido em 1999. A Receita Tributária³⁹ teve um incremento de 311,45% no comparativo entre os dois anos, enquanto as receitas provenientes das transferências correntes, onde se incluem os repasses constitucionais como a cota-parte do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), teve um acréscimo de 255,02%, também no comparativo dos anos de 1999 e 2008.

O Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes de Natal também presenciou um crescimento impressionante, saltando de R\$ 2.807.416 mil em 1999 para R\$ 8.022.875 mil em 2007, representando um crescimento de 185,77%, no comparativo entre os dois anos,

³⁹ A rubrica Receitas Tributárias são ingressos provenientes da arrecadação de impostos (IPTU, ISS, Imposto Sobre Transmissão Intervivos – ITVI e IRRF), taxas e contribuições de melhoria.

segundo dados do IBGE. No mesmo sentido, também houve aumento considerável no PIB estadual, que passou de R\$ 7.647.781 em 1999 para R\$ 22.925.563 no ano de 2007, representando um incremento de cerca de 200% no comparativo destes dois anos. (Quadro 45)

Quadro 45: Produto Interno Bruto – Natal e Rio Grande do Norte – 1999 – 2007.

PRODUTO INTERNO BRUTO				
ANO	RIO GRANDE DO NORTE		NATAL	
	A preço de mercado corrente (R\$ mil)	Per capita (R\$)	A preço de mercado corrente (R\$ mil)	Per capita (R\$)
1999	7.647.781	2.771	2.807.416	3.970
2000	9.293.319	3.319	3.106.160	4.321
2001	9.833.650	3.463	3.516.247	4.814
2002	11.633.212	4.039	4.016.320	5.411
2003	13.515.095	4.626	5.229.473	6.931
2004	15.580.455	5.260	5.955.689	7.774
2005	17.869.516	5.950	6.643.983	8.539
2006	20.554.621	6.753	7.398.852	9.367
2007	22.925.563	7.607	8.022.875	10.362

Org. ABREU, Luciano M.

Dados. IBGE. Produto Interno Bruto dos Municípios, séries 1999-2002 e 2003-2007.

Tais incrementos podem ser explicados, ainda que não exclusivamente, pelo maior dinamismo econômico decorrente da expansão das atividades comerciais, de serviços e da construção civil, ensejado, neste último caso, pelo processo de verticalização e especialmente pelo crescimento da cadeia de negócios da atividade turística.

Os números apresentados, ainda que com suas deficiências e insuficiências, servem de subsídios para reforçar o que já foi comentado neste trabalho, isto é, os investimentos realizados em função do turismo no Estado do Rio Grande do Norte e em Natal têm-se revertido muito mais em favor da iniciativa privada e do Poder público (no que se refere a aumento da arrecadação e ganhos políticos) em detrimento de melhorias da qualidade de vida da população local. Em hipótese nenhuma, negamos a importância das melhorias conquistadas para esta população nas áreas onde foram realizadas, entretanto, diante de tantos recursos públicos envolvidos, esperava-se uma melhoria mais generalizada e especialmente distribuída.

Cabe destacar mais uma vez que os investimentos foram realizados em áreas selecionadas para a promoção das atividades do setor turístico, especificamente as áreas litorâneas, em seus trechos imediatamente próximos à praia. Observa-se concentração cada vez maior de equipamentos e práticas relacionadas ao turismo. Isto revela-se também no próprio tratamento paisagístico dado a estes espaços, com repertórios de projetos similares e tratamentos arquitetônicos que dão unidade aos diversos espaços litorâneos da cidade (seja na utilização de cores, de materiais ou mesmo referências no desenho da pavimentação dos calçadões, por exemplo). Assim vão se criando territórios de uso específico para o turismo, com limites físicos bastante evidenciados.

Neste quesito, a concentração de atividades relacionadas ao turismo e o tratamento dado a tais espaços cumpre papel duplo: primeiro, representa uma economia em infraestrutura, ao concentrar os equipamentos em determinadas áreas eleitas; segundo, direciona o olhar do turista a estes espaços específicos, dando-lhe o prometido em sua viagem e proporcionando seu grau de prazer mediante o controle do tempo.

As paisagens turísticas são cenários intencionalmente construídos no território, não apenas pela apropriação visual de panoramas, mas também pela reprodução de padrões de beleza e qualidade culturalmente estabelecidos, frequentemente, versões de uma realidade idealizada. (SILVA, 2004 *apud* ABREU, 2005).

A viagem de tempo controlado e a visita aos cenários criados não permitem aos turistas vivenciar os espaços por um período suficiente que os tornem enfadonhos, ou que permitam uma interação maior com a realidade local. Antes que seja possível olhar por "detrás do cenário", a "peça" é interrompida e o retorno providenciado (ABREU, 2005).

À medida que algumas áreas do espaço urbano vão sendo "turistificadas", tornando-se territórios específicos, uma série de outros problemas de natureza social e ambiental vai sendo intensificada, interferindo nas atividades de lazer dos residentes, que acabam por se deslocar para outras áreas para praticar tais atividades. É o que se verifica com o aumento da prostituição, violência, poluição das praias, processo inflacionário nos territórios turísticos. Ocorre um duplo processo: de um lado, a formação de territórios turísticos e, de

outro, a desterritorialização dos residentes das áreas "turistificadas". O problema se agrava ainda mais ao considerarmos que os espaços "turistificados" – a orla urbana – também é a principal área de lazer para o conjunto dos residentes (ALVES; FONSECA; ALVES, 2009).

A título de exemplificação deste processo, pesquisa⁴⁰ da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, sobre a percepção dos residentes às transformações espaciais na cidade de Natal em função do turismo, mostra um resultado bastante desanimador. O universo da pesquisa prendeu-se às áreas da cidade que receberam recursos do PRODETUR/NE (Ponta Negra, Via Costeira, praias do centro da cidade e Redinha), sendo entrevistadas 116 pessoas, no ano de 2007. Os resultados da pesquisa mostram que os principais problemas apontados pelos residentes para abandono das áreas turistificadas são: poluição (18,1%), prostituição (17,2%), preços dos produtos e serviços (16,4%), violência/insegurança (14,7%), deficiência na infraestrutura (10,3%) e dificuldade de acesso (2,6%). A pesquisa apontou ainda que os residentes que têm utilizado outras praias vizinhas, na Grande Natal, em detrimento das praias urbanas natalenses, não são apenas aqueles pertencentes às classes mais favorecidas, mas, em sua maioria, aqueles dos estratos populares, motivados, especialmente, pela prática de preços (elevados) dos serviços e produtos nas praias "turistificadas".

Os registros sobre a prostituição na cidade, além de visíveis a qualquer um que a visite, também estão estampados nas manchetes de jornais. Houve um crescimento intenso do fenômeno desde o incremento do fluxo de turistas, especialmente, estrangeiros. O mais agravante é perceber um aumento da prostituição infantil. Segundo o jornal Tribuna do Norte de 15 de janeiro de 2006, a prostituição infantil na cidade cresceu cerca de 500% entre os anos de 2002 e 2005.

[...] "a prostituição de menores em Natal deu um salto espantoso nos últimos quatro anos. De 2002 para 2005, a estatística só subiu [...], segundo registro da Delegacia da Criança e do Adolescente. Um aumento de 500%." [...] O promotor [...] de Defesa da Criança e do Adolescente, Manoel Onofre de Souza Neto [...] crê que o turismo sexual infanto-juvenil esteja mesmo crescendo na cidade. [...] Com o maior fluxo de pessoas e de dinheiro, a tendência, segundo Onofre, é haver um aumento na oferta.

⁴⁰ Artigo intitulado *O Papel do Residente na Produção do Espaço Turístico em Natal/RN*, publicado na Revista de Cultura e Turismo – CULTUR da Universidade Estadual de Santa Catarina. (ALVES; FONSECA; ALVES, 2009)

[...] Ao despontar como um dos principais Polos turísticos internacionais no Brasil, Natal também passou a fazer parte da rota mundial do sexo-turismo. E a cada ano, com o aumento do fluxo de visitantes de fora do País, cresce a quantidade de garotas de programa na cidade (TRIBUNA DO NORTE, 2006).

A cada ano, apesar das melhorias, os problemas se intensificam: aumento de pedintes, da prostituição, violência, do número de pessoas vivendo em situações precárias, aumento do custo de vida e uma série de outros fatores que dizem respeito à distribuição desigual das estruturas de oportunidades e ao crescimento da população vulnerável.

[...] o aposentado Wilson Dias, 60, vem complementando a aposentadoria e sustentando a mulher e mais cinco filhos com a venda de amendoins e castanhas. O velho agricultor, aposentado por invalidez, veio de Martins para Natal [...] *"A sobrevivência para quem é pobre está cada vez mais difícil. Ultimamente, o apurado só está garantindo o café da manhã"*, disse. [...] O perfil desses trabalhadores, que são um recorte da nossa sociedade, é bastante homogêneo e nos mostra o grau de falência das políticas públicas para as áreas do trabalho, moradia e educação. São pessoas oriundas de loteamentos, ou assentamentos subnormais das áreas mais carentes da cidade; a maioria não possui qualificação profissional e cursou apenas os primeiros anos do ensino fundamental; e não existe predominância de sexo ou idade, são jovens e idosos, homens e mulheres que têm na praia um local de trabalho, onde a diversão é privilégio do cliente (TRIBUNA DO NORTE, 2006).

Nos quadros a seguir, apresentamos dados gerais sobre mercado de trabalho no Rio Grande do Norte e Natal, no período de 2001 a 2008. Os dados foram extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE para aquele período.

Quadro 46: PEA Rio Grande do Norte

População Economicamente Ativa									
ANO	OCUPADA						DESOCUPADA		TOTAL
	Protegido	%	N. Protegido	%	TOTAL	% da PEA total	TOTAL	% da PEA total	
2001	393.923	34,0	763.032	66,0	1.156.955	92,2	97.245	7,8	1.254.200
2002	399.395	35,4	729.202	64,6	1.128.597	93,4	79.291	6,6	1.207.888
2003	407.628	34,2	784.600	65,8	1.192.228	90,3	128.371	9,7	1.320.599
2004	391.684	31,8	840.581	68,2	1.232.265	91,4	115.297	8,6	1.347.562
2005	434.115	34,1	837.385	65,9	1.271.500	89,4	151.283	10,6	1.422.783
2006	480.932	35,9	859.917	64,1	1.340.849	91,1	130.918	8,9	1.471.767
2007	491.439	34,6	927.899	65,4	1.419.338	91,7	128.403	8,3	1.547.741
2008	531.839	36,2	938.263	63,8	1.470.102	92,7	115.505	7,3	1.585.607

Org. ABREU, Luciano M.

Dados: PNAD, 2001-2008 / IBGE

A observação deste quadro revela que houve incremento no número de pessoas ocupadas no Estado do Rio Grande do Norte, no comparativo entre os anos de 2001 e 2008, representando um acréscimo de 27,6%. Houve também um incremento percentual similar, de 26,42%, na população economicamente ativa do Estado, revelando que, proporcionalmente, o incremento no número de pessoas ocupadas, no comparativo dos dois anos, não é muito representativo. Se em 2001 o percentual de ocupados no total da população economicamente ativa era de 92,2%, em 2008, esse percentual cresce apenas 0,5 ponto, passando a representar 92,7%.

Observa-se, também, que há uma melhora na condição de proteção do trabalho (assalariamento com carteira, militares e estatutários), no comparativo dos dois anos (2001 e 2008). Enquanto em 2001 o percentual de ocupados com proteção representava 34% do total de ocupados, em 2008 esse percentual sobe para 36,2%.

Quadro 47: PEA Município de Natal

População Economicamente Ativa									
ANO	OCUPADA						DESOCUPADA		TOTAL
	Protegido	%	N. Protegido	%	TOTAL	% da PEA total	TOTAL	% da PEA total	
2001	169.186	53,6	146.361	46,4	315.547	88,2	42.173	11,8	357.720
2002	186.327	52,9	165.884	47,1	352.211	92,7	27.729	7,3	379.940
2003	156.632	49,5	159.986	50,5	316.618	86,4	49.816	13,6	366.434
2004	158.284	48,3	169.633	51,7	327.917	87,5	46.782	12,5	374.699
2005	177.219	48,5	188.416	51,5	365.635	88,9	45.652	11,1	411.287
2006	203.007	52,7	182.135	47,3	385.142	89,3	46.006	10,7	431.148
2007	191.215	50,5	187.059	49,5	378.274	90,1	41.568	9,9	419.842
2008	211.233	50,5	207.449	49,5	418.682	92,2	35.354	7,8	454.036

Org. ABREU, Luciano M.

Dados: PNAD, 2001-2008 / IBGE

A análise do quadro 47 revela um incremento no número de pessoas ocupadas no Município de Natal, no comparativo dos anos 2001 e 2008, e um decréscimo no quantitativo de pessoas desocupadas, demonstrando que, relativamente, mesmo com o crescimento da população economicamente ativa do Município em 26,92%, entre os dois anos, houve incremento de 36,68% no número de pessoas ocupadas; ou seja, em 2001, o percentual de

ocupados no total da população economicamente ativa do Município era de 88,2%, ao passo que em 2008 esse percentual sobe para 92,2%. Qualitativamente, entretanto, houve piora com relação ao nível de proteção do trabalho (formalização). Em 2001, o percentual da PEA ocupada com proteção era de 53,6%, enquanto em 2008 esse percentual cai para 50,5%.

O quadro 48 traz informações a respeito do Trabalho Infantil na cidade de Natal/RN. A análise dos dados do quadro sugere uma piora geral no que se refere ao trabalho infantil (crianças e adolescentes de dez a 14 anos). Não há ponderação de dados capaz de enxergar qualquer tipo de melhora quando esse indicador apresenta crescimento em números absolutos. Segundo o IBGE, a população economicamente ativa (PEA) é aquela correspondente ao número de pessoas com dez anos de idade ou mais, ocupadas ou procurando trabalho. Ao tratarmos da PEA na faixa etária de dez a 14 anos, qualquer número diferente de zero é lamentável, já que nesta faixa de idade se espera que pessoas não estejam ocupadas com trabalho nem com a procura dele, e sim se dedicando às atividades de desenvolvimento intelectual, social e psíquico. Sabemos, entretanto, que essa, infelizmente, ainda não é a realidade brasileira.⁴¹

Quadro 48: Trabalho infantil – Natal/RN

ANO	PEA TOTAL	TOTAL DE OCUPADOS	% DE OCUPADOS EM RELAÇÃO À PEA	POPULAÇÃO COM IDADE ENTRE 10 E 14 ANOS	PEA NA FAIXA DE 10 A 14 ANOS	% DA PEA NA FAIXA DE 10 A 14 ANOS EM RELAÇÃO À PEA TOTAL	TOTAL DE OCUPADOS NA FAIXA DE 10 A 14 ANOS	% DE OCUPADOS DE 10 A 14 ANOS EM RELAÇÃO AO TOTAL DE OCUPADOS
2001	357.720	315.547	88,2	71.438	2.480	0,69	1.984	0,63
2002	379.940	352.211	92,7	83.182	1.946	0,51	1.946	0,55
2003	366.434	316.618	86,4	61.791	2.395	0,65	2.395	0,75
2004	374.699	327.917	87,5	73.238	4.253	1,13	3.780	1,15
2005	411.287	365.635	88,9	75.190	8.058	1,95	7.610	2,08
2006	431.148	385.142	89,3	66.408	3.796	0,88	2.847	0,74
2007	419.842	378.274	90,1	69.744	4.619	1,10	4.619	1,22
2008	454.036	418.682	92,2	78.273	5.186	1,14	4.243	1,01

Org. ABREU, Luciano M.

Dados: PNAD, 2001-2008 / IBGE

⁴¹ Segundo a Lei 10.097, de 19 de dezembro de 2000, em seu artigo 403, é proibido qualquer trabalho a menores de dezesseis anos de idade, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos. O artigo 428 em seu parágrafo 1º estabelece ainda que contrato de aprendizagem pressupõe anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social.

O universo da população, em 2001, com idade entre dez e 14 anos, era de 71.438 pessoas, das quais 2.480 ou 3,47% constituíam a PEA nessa faixa etária. Em 2008, o número total de crianças e adolescentes nesta faixa etária subiu 9,56% em relação a 2001, atingindo 78.273 pessoas, das quais 5.186 constituíam a PEA nessa faixa de idade, ou seja, 6,25% das crianças e adolescentes com idade entre dez e 14 anos (inclusive) estavam ocupadas ou em busca de ocupação; ou seja, houve um incremento de 109,11% no número de crianças e adolescentes ocupados ou em busca de trabalho, no comparativo entre os anos de 2001 e 2008, no Município de Natal. Houve também um incremento de 113,86% de crianças e adolescentes, nesta faixa etária, efetivamente ocupados, no comparativo entre os dois anos.

Se em 2001, dos 2.480 indivíduos que constituíam a PEA desta faixa etária, 1.984 deles estavam, efetivamente, ocupados, em 2008 esse número sobre 4.243 indivíduos ocupados num total de 5.186 indivíduos que compunham a PEA de dez a 14 anos de idade. Ou, de outra maneira, o percentual da PEA na faixa etária de dez a 14 anos, com relação à PEA total, passou de 0,69% em 2001 para 1,14% em 2008, e o percentual de ocupados nesta faixa etária, em relação ao total de ocupados da PEA total, subiu de 0,63% em 2001 para 1,01% em 2008.

No que se refere à renda, o quadro 49 nos dá uma ideia do cenário para o período de 2001 a 2008, no Município de Natal.

Quadro 49: Renda – Natal/RN 2001 a 2007

RENDA TOTAL EM SM (SALÁRIO MÍNIMO)											
ANO	ATÉ 1 SM		MAIS DE 1 ATÉ 3 SM		MAIS DE 3 ATÉ 5 SM		MAIS DE 5 ATÉ 10 SM		MAIS DE 10 SM		TOTAL
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº
2001	127.512	42,6	115.597	38,6	21.831	7,3	15.880	5,3	18.356	6,1	299.176
2002	144.482	41,9	137.192	39,8	20.432	5,9	22.376	6,5	20.430	5,9	344.912
2003	153.759	49,9	112.086	36,4	18.202	5,9	11.975	3,9	11.974	3,9	307.996
2004	135.142	42,6	122.373	38,5	25.041	7,9	17.952	5,7	17.011	5,4	317.519
2005	149.916	42,6	138.290	39,3	23.278	6,6	20.141	5,7	20.585	5,8	352.210
2006	135.661	36,1	166.482	44,3	27.979	7,4	29.405	7,8	16.128	4,3	375.655
2007	111.309	30,4	177.354	48,5	35.106	9,6	24.481	6,7	17.551	4,8	365.801
2008	123.063	30,9	188.582	47,3	39.606	9,9	24.054	6,0	23.108	5,8	398.413

Org. ABREU, Luciano M.

Dados: PNAD, 2001-2008 / IBGE (Preços constantes de 2008 – deflacionada pelo INPC)

Pode-se verificar, observando o gráfico que, no comparativo entre os anos de 2001 e 2008, houve aumento relativo nas faixas de renda entre três e dez salários mínimos e redução nas duas faixas extremas (até um salário e mais de dez salários). Assim, em 2001, 42,6% da PEA ocupada possuíam uma renda de até um salário mínimo, percentual que diminuiu para 30,9% em 2008, o que pode indicar melhoria na renda das pessoas que pertenciam a esta faixa de renda.⁴² É nesta faixa de renda também que se verifica a maior variação (11,7 pontos) entre os dois anos comparados (2001 e 2008).

O percentual de pessoas com renda entre um e três salários mínimos passou de 38,6% em 2001 para 47,3% em 2008, representando um incremento de 8,7 pontos percentuais. A partir de 2006, essa faixa de renda passou a concentrar o maior número de pessoas ocupadas no município de Natal, posição antes ocupada pela faixa de renda de até um salário mínimo.

Também podemos observar aumento relativo na faixa de renda entre três e cinco salários mínimos, que passou a concentrar maior número, no comparativo dos anos de 2001 e 2008. Em 2001 essa faixa de renda concentrava 5,3% da população ocupada em Natal, passando a concentrar, em 2008, 9,9% dos ocupados - um incremento de 4,6 pontos percentuais.

Por fim, houve uma queda relativa no que se refere à faixa de renda mais alta (que concentra indivíduos com renda superior a dez salários mínimos). O percentual de pessoas que pertenciam a esta classe diminuiu, no comparativo dos anos de 2001 e 2008, passando de 6,1% em 2001 para 5,8% em 2008.

Ante a conjuntura nacional, já se espera uma melhoria de renda de uma forma geral, já que ela ocorreu no Brasil como um todo. No Nordeste, em especial, essa melhora pode ser explicada, em parte, pela criação e/ou ampliação de programas assistenciais por parte

⁴² Pode indicar porque pode haver casos em que as pessoas deixam de ter renda, refletindo nestes percentuais; entretanto, acreditamos ser mais provável que a redução no percentual tem uma relação maior com o aumento do nível de renda individual, justamente porque houve um incremento no número de ocupados no Município, conforme pode ser atestado pelo quadro 47.

do Governo, como o Programa Bolsa Família, criado no ano de 2003, que complementa a renda familiar.

Outros benefícios concedidos pelo Governo federal, como desoneração de alguns alimentos da cesta básica (como a redução a zero da alíquota PIS/PASEP/COFINS para o arroz, feijão e farinha instituída pela Lei nº 10.925/04 de 2004) e a criação do Programa Farmácia Popular (em 2004), por exemplo, embora não se relacionem com a renda e sim com redução de gastos para as famílias de menor poder aquisitivo, podem impactar indiretamente naquela, refletindo em sua melhoria, ao permitir que as economias adquiridas com a redução dos gastos possam ser reinvestidas em suas atividades (muitas das quais informais). Ainda no setor informal, a existência de programas de microcrédito, como CrediAmigo⁴³, por exemplo, têm contribuído para melhoria de renda de milhares de pessoas, ao disponibilizar créditos de pequena monta a comerciantes e produtores informais para alavancar seus negócios, refletindo numa melhoria de renda.⁴⁴

No que se refere ao número de empregos, vimos que, embora tenha havido um crescimento da população ocupada no Município de Natal, houve uma redução percentual dos empregos protegidos.

O número de empregos gerados também não é suficiente para empregar toda a população economicamente ativa da cidade, o que é agravado ainda mais quando se considera a qualidade de mão de obra requerida pelas atividades características do turismo.

Segundo matéria publicada no FolhaOnline, em 14/07/2005, o diretor da associação de 11 empreendimentos hoteleiros situado na Via-Costeira, em Natal, Sr. Murilo Felinto de Carvalho, reclamava da falta de mão de obra especializada para o setor de turismo em Natal. Segundo a matéria, "Natal ainda não tem mão-de-obra especializada para atender a demanda, por isso a importa de outros estados e envia pessoas para fazer especializações até em outros países."

⁴³ Programa de microcrédito do Banco do Nordeste, criado em 1998, que oferece crédito ao setor informal em volume que varia de R\$ 100,00 a R\$ 4.000,00, dependendo do porte e necessidade dos microempreendedores.

⁴⁴ Entre 1998 e 2009, o Programa contratou 371.344 operações no Rio Grande do Norte, perfazendo um volume de recursos de R\$ 348,9 mil.

Embora o PRODETUR/NE também tenha financiado projetos de capacitação profissional, grande parte das pessoas em idade de trabalho não preenche os requisitos mínimos.

Em Ponta Negra, Anderson Felipe Oliveira da Conceição, 18 anos, largou os estudos no primeiro ano do ensino médio para vender água de coco com a intenção de ajudar no sustento da mãe, separada, e dos dois irmãos menores. "Gostaria de continuar os estudos para ser alguém, mas tenho que ajudar a minha família. Faz dois anos que eu trabalho aqui todos os dias, chego de manhã e volto para casa à noite. Empurro o meu carrinho por uns 20 quilômetros, pois faço o percurso da praia de Ponta Negra umas cinco vezes. Já sofri agressão dos barraqueiros que não gostam que a gente pare o carro perto dos fregueses e fui assaltado várias vezes na volta para a Vila de Ponta Negra. O apurado na alta estação e nos fins de semana são melhores, mas é com uma média de R\$ 10,00 por dia que eu vou levando a vida" (TRIBUNA DO NORTE, 2006).

Assim, a lógica embutida nas políticas públicas de turismo no Brasil e a "turistificação" dos espaços urbanos em Natal, não tem dado cabo de cumprir com parte de seus objetivos, notadamente aquela parte concernente à melhoria da qualidade de vida da população residente.

*UMA “VIAGEM” DE INCLUSÃO: Turismo, Desenvolvimento e
Território*

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O turismo, hoje, surge como grande prerrogativa para dinamização econômica, muitas vezes, incentivado sob o viés de políticas de desenvolvimento, especialmente em economias em que a vanguarda tecnológica e industrial não é a grande fonte de riqueza. Aflora no mundo subdesenvolvido e, nos países ditos em desenvolvimento, novas fronteiras para a exploração do setor econômico do turismo, onde extensas reservas de belezas naturais pouco exploradas são incorporadas na economia do turismo em nível local e mundial. A saturação de outros destinos favorece ainda mais a exploração dessas novas áreas.

O movimento da exploração de áreas para o turismo é próprio de seu complexo. Ainda que muitos lugares permaneçam por muito tempo como destinos principais, há sempre a descoberta de novas fronteiras. Isto pode ser explicado pela fabricação dos destinos. Tal qual o historiador dá sentido ao fato histórico, são o *trade* e os *media* que dão o tom dos novos destinos. Se a Europa é um “eterno” destino de turistas, isso decorre da importância histórica de suas cidades e de acontecimentos de um passado que diz respeito a toda a humanidade, tudo isso capitaneado e transformado em produtos em que a experiência de se estar presente evoca um passado comum, uma história de mundo.

Essa fabricação, no entanto, pode ter outro contorno, menos nobre, que desde seu surgimento acompanha o fato turístico: a distinção e a segregação. Viajar sempre foi um adereço de distinção social, especialmente, viajar por lazer e prazer. Acontece que com o tempo e melhorias em todas as searas da vida econômica e social, o ato de viajar foi ficando mais acessível. Segundo Boyer, “[...] durante os dois séculos (XVIII e XIX) de turismo elitista, o fato de ser turista, de passar uma temporada em certa estação da moda, conferia um *status*.” (BOYER, 2003: p. 32). A escalada na pirâmide social e a difusão de outros direitos, como férias remuneradas e massificação dos meios de transportes, proporcionou a

muitos os prazeres das viagens e à medida que passaram a frequentar os mesmos destinos das elites, estas foram inventando novos destinos para si.

Este esquema de desenvolvimento turístico envolve, assim, três fases: fabricação da distinção; difusão dos destinos, pelos *media* e pelo *trade*, de sorte que são apropriados por outras camadas sociais (imitação); e a invenção de novas distinções, normalmente, em novos lugares. "Quanto mais forte é a imitação, maior é a necessidade de inovar." (BOYER, 2003). Esta é uma das características que fazem do turismo um excelente setor para o processo de valorização, acumulação e expansão do capital, com seu movimento constante, a incorporação de novas geografias e redução do tempo de giro do capital.

O capital tenta a todo custo reduzir seu tempo de giro para uma mais veloz valorização, expansão e acumulação.

No modelo de política adotado, esse tempo de giro é reduzido. As inversões fixas de longo prazo (infraestrutura) ficam a cargo do Estado. As demais inversões fixas (equipamentos turísticos) contam com linhas de financiamento de prazo extenso e percentuais financiáveis relevantes (chegando a 90% do total de capital necessário, em alguns casos), liberando o capital próprio para outros investimentos. Além disso, as transformações espaciais em curso em tais localidades, em função do turismo, com as valorizações geradas, abrem espaço para diferentes capitais, como os da construção civil e do setor imobiliário, por exemplo. Tais capitais, um tanto quanto oportunistas, contam com a estruturação de operações financeiras que permitem o financiamento de uma série de investimentos privados (condomínios, *flats* etc), por meio da montagem de fundos de investimentos, securitização de recebíveis e contratos e outras estruturas do mercado de capitais que permitem a construção de tais empreendimentos nas localidades, que, por sua vez, serão explorados localmente, com recursos especulativos não diretamente ligados à atividade e não necessariamente de origem nacional, sendo também suscetíveis aos humores do mercado.

Assim, parte dos capitais se fixa no território por meio dos investimentos fixos em equipamentos turísticos e imobiliários, ao passo que outros, numa lógica oportunista e especulativa, somam-se aos primeiros com mecanismos financeiros avançados que buscam sua valorização mediante o financiamento de investimentos fixos, mas sem compromisso com o território.

Cabe ressaltar que essa lógica se enquadra bem nos processos de expansão do capital, servindo, como nos diz Harvey, para adiar ou resolver parcialmente os problemas do capital sobrevalorizado ou excedente, por intermédio de uma ordenação espaço-temporal, em que o excedente de capital, para não ensejar desvalorizações, é deslocado no tempo, por meio de investimentos em projetos de longo prazo, ou deslocado no espaço pela abertura de novos mercados em outros locais, ou, ainda, deslocados no tempo e no espaço, perfazendo uma conjugação das duas situações anteriores (HARVEY, 2005).

A nova fronteira do turismo para dispersão desse capital sobreacumulado, e sua recolocação no circuito para novas valorizações, é assim capitaneada. Obviamente, para acontecer, é preciso que os novos locais já tenham passado pelo processo de homogeneização das condições de reprodução do capital e que contem com instituições capazes de garantir as regras do jogo, especialmente o Estado.

Ora, no caso brasileiro, a homogeneização há muito existia, e foi cada vez mais se aperfeiçoando às práticas econômicas internacionais, especialmente a partir da abertura do mercado nacional (década de 1990). As instituições, na mesma medida, cada vez mais se aprimoram na manutenção da norma e das regras do jogo. É o encontro da lógica territorial e da lógica capitalista do poder.

Compreende-se, com efeito, a utilização, por parte dos Estados, de seu poder monopolista sobre o espaço, transformando-o em polos de atração de fluxos de capital, para então oferecê-los, com todos os seus privilégios monopolistas, àqueles interessados. Por sua vez, o afluxo de capitais a determinados espaços enseja um aumento no poder territorial (Estado).

No plano nacional, muitas vezes a política de Estado é capturada por interesses regionais ou frações de capital que não representam, necessariamente, os interesses de todo o País. Isso ocorre também no nível regional, como parece ter sido o caso do Nordeste brasileiro.

As elites nacionais estão muito mais ligadas à lógica capitalista e interesses próprios do que comprometidas com o território e com o local. É a força das elites e das frações de capital hegemônicas que, com o apoio do Estado, zelam para manutenção de seus benefícios e pela costura de um caminho harmonioso entre as lógicas capitalista e territorial de poder.

A rejeição ao nacional entre as elites cosmopolitas é a mais profunda desde o processo de industrialização. Atingiu, de forma devastadora, os sentimentos de pertinência à mesma comunidade de destino, suscitando processos subjetivos de diferenciação e desidentificação em relação aos "outros", ou seja, à massa de pobres e miseráveis que "infesta" o país. Essa desidentificação vem assumindo cada vez mais as feições de um individualismo agressivo e anti-republicano. (BELLUZZO, 2002 *apud* BRANDÃO, 2007).

Historicamente, isso é presente no Brasil em suas diversas escalas, como pôde ser visto ao longo deste trabalho. Com efeito, qualquer política de desenvolvimento formulada, planejada e executada sob esta lógica, tem seu fim previsível, qual seja: a perpetuação da desigualdade e dos privilégios, ainda que busquem, por meios indiretos, reverter desequilíbrios ou melhorar as condições de vida da população dos espaços onde são aplicadas. Quando muito, melhoram, localmente, parte das condições em que vive essa população.

Assim ocorre com a política de turismo aplicada no Nordeste brasileiro, e, por extensão, podemos dizer que a todas as políticas de turismo (ou outras) aplicadas no Brasil, que seguem aquele modelo.

A partir do estudo de nosso caso exemplar e de seu contexto nos cenários regional, nacional e internacional, percebe-se que o turismo se apresenta como uma fronteira ímpar para o processo de expansão, valorização e acumulação de capital, por possuir características também singulares no que se refere à própria forma de se organizar e à sua

capacidade de dinamizar e congregar capitais diversos em sua órbita, em único novo espaço de expansão: os territórios turísticos.

A distinção e a diferença como requisitos para o turismo delimitam os territórios e estabelecem as regras de apropriação. A busca por estas vem por meio das transformações espaciais, normalmente em áreas pouco processadas ou decadentes (como no nosso caso exemplar), que permitem menores investimentos iniciais e menores conflitos, além de reforçar as justificativas da dinamização econômica de tais áreas.

Como consequência das transformações espaciais (investimentos), tem-se a valorização de tais áreas, que, por um lado, desterritorializam práticas sociais e econômicas originais, alijando a população local de mais baixa renda dos benefícios dos investimentos e, por outro lado, atraem novos usos e capitais, além do turístico, que se aproveitam da valorização do solo para potencializar os retornos com seus investimentos (como é o caso do capital imobiliário). Essa atração é bastante flexível, com a entrada de novos capitais ou com a migração e diversificação dos capitais turísticos, da construção civil e do setor imobiliário. Tudo isso em território único.

O resultado disso, no intraurbano, é a intensificação do processo de segregação e do desenho de cidade cindida, incentivado, promovido e intensificado por políticas e recursos públicos. No espaço regional, dada a envergadura da política de turismo aplicada, verifica-se também tal processo, com a eleição do litoral como território privilegiado para o desenvolvimento do turismo.

O mapa dos polos de desenvolvimento turístico no Nordeste (fig. 6 pág. 99) mostra a extensão das áreas de incentivo, por parte do Poder público, para o desenvolvimento da atividade turística naquela região, abrangendo quase que completamente toda a área litorânea do Nordeste. Numa escala ainda menor, no caso do Rio Grande do Norte e na Grande Natal (fig. 28 e fig. 29, pag. 198), é possível verificar a contiguidade das áreas transformadas e apropriadas pelo turismo.

O modelo adotado, no qual políticas públicas buscam trazer melhorias sociais por vias indiretas, isto é, onde a prerrogativa é a dinamização econômica em fim último, não é capaz de resolver os problemas sociais. A promessa é de que, com os investimentos, haverá uma dinamização da economia e que essa se reverterá no aumento do emprego e da renda. Com emprego e renda, a população poderá ter acesso (via compra) aos serviços básicos de infraestrutura, saúde, educação etc.

Parece-nos, entretanto, que a maneira como tais políticas são estruturadas não as permitem alcançar esse último ciclo. Os indícios colhidos na fase empírica deste trabalho permitem-nos inferir sobre o já comentado em capítulos anteriores, de que os benefícios recaem apenas sobre alguns atores, não representando a melhoria da qualidade de vida da população local (vede o aumento do número de pessoas vivendo em áreas precárias, a diminuição dos percentuais dos domicílios com abastecimento de água e esgoto, aumento de problemas sociais como prostituição, o aumento do trabalho infantil etc). Brandão já havia sugerido o porquê: o modelo não está interessado em mexer com as estruturas de poder e com os interesses constituídos.

As rugosidades históricas e outros elementos que surgem com as transformações espaciais interagem de forma que o ciclo não se complete. Vimos que, no caso de Natal, o papel da elite e das frações hegemônicas do capital sempre exerceram manobras para angariar os benefícios das transformações espaciais, lançando mão da cooptação do Estado ou aproveitando-se de seus investimentos.

Sabemos que não compete a uma política setorial, por mais que prometido em seu escopo, o desenvolvimento de uma região ou de um país, senão o desenvolvimento do próprio setor a que se aplica. Neste quesito, as políticas públicas de turismo analisadas neste trabalho têm seu mérito e sucesso comprovados. Por outro lado, espera-se, como prometido, sua contribuição a tal processo (de desenvolvimento), com melhorias reais e aferidas a partir de indicadores. Neste sentido, é possível acentuar que a contribuição é mínima, e em alguns casos, inexistente. E, mais além: nem sua associação com as demais

políticas de desenvolvimento regional aplicadas e em aplicação no Nordeste brasileiro tem sido capaz de impulsionar o desenvolvimento regional.

A explicação para isso, como sugerido por Araújo (numa linha de raciocínio bastante similar a de Brandão), talvez resida no projeto hegemônico das elites brasileiras, que desconsidera a grande desigualdade social do País e busca desenvolver a economia nacional por meio da dinamização de seus setores mais dinâmicos, preterindo aquilo que considera o "resto" (ARAÚJO, 2007 *In* BRANDÃO, 2007).

Isto está na base do modelo de desenvolvimento em voga no Brasil. Qualquer política formulada dentro deste modelo tende a seguir seus passos de exclusão e concentração.

No caso da política do PRODETUR/NE, parece-nos que, novamente, faltou um olhar sobre as implicações das transformações espaciais que não apenas aquele referente às melhorias para o turismo (aumento de receita e fluxo e equipamentos turísticos). Falta encarar, de modo mais contundente, o fato de que a disputa pela apropriação das melhorias espaciais advindas com os investimentos já se inicia de forma desigual, e que, sem dispositivos distributivos capazes de reverter tal situação, essa luta sempre será iniciada com o anúncio dos, já conhecidos, vencedores.

A pobreza e a miséria continuam presentes, senão agravadas, nas localidades onde o turismo tem sido incentivado. A geração de empregos, diretos ou indiretos, talvez não seja o fator mais relevante, já que, como vimos, há um crescimento vegetativo e migratório para tais localidades, além da qualificação necessária aos postos de trabalho das atividades relacionadas ao turismo, de sorte que os empregos oferecidos não são suficientes ou adequados, em termos de qualificação, para ocupar a população economicamente ativa local, em virtude da desproporção entre a geração daqueles e o crescimento desta.

Além disso, a problemática envolvida na constituição dos territórios turísticos vai muito além da simples separação física dos espaços, pois se reflete na distribuição desigual das estruturas de oportunidades e tende a levar ao isolamento social dos pobres urbanos.

Ainda assim, o caráter redentor dado ao turismo, como saída para os problemas urbanos e regionais, tem sido capaz de congrega e seduzir todo o tipo de apoio, consciente ou não, em torno de seu desenvolvimento. Infelizmente, alguns dos seduzidos serão, oportunamente, abandonados.

Em um clássico texto, Katzman já ensinava que

[...] la creciente proporción de hogares que habiendo incorporado expectativas en cuanto a la conquista de una ciudadanía plena por medio del trabajo, y habiendo desarrollado aspiraciones de consumo propias de la sociedad de su tiempo, ven progresivamente debilitados sus vínculos con las fuentes de los recursos que hacen posible alcanzar esas metas. Han sido seducidos por una sociedad moderna en que sólo pueden participar simbólicamente, no pudiendo superar por sus propios medios los obstáculos para alcanzar una participación material equivalente (2001).

O enorme crescimento do capital turístico no Brasil não tem sido capaz de sustentar o desenvolvimento das regiões onde ocorreu tal crescimento, mesmo com a participação do Estado como incentivador deste processo. A produção do território tem servido ao processo de valorização e expansão do capital da maneira mais perversa possível: mediante geração e intensificação da desigualdade social.

UMA “VIAGEM” DE INCLUSÃO: Turismo, Desenvolvimento e Território

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ABREU, Luciano Muniz. **Territórios turísticos e o desenho da paisagem urbana litorânea no nordeste brasileiro**: Uma análise de projetos de urbanização financiados pelo Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste do Brasil (PRODETUR/NE). 2005. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura (ProArq), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

ALVES, Karina Messias da Silva; FONSECA, Maria Aparecida Pontes da; ALVES, Adriano Eduardo Lívio. O papel do residente na produção do espaço turístico em Natal/RN. Florianópolis: UESC. **Revista de Cultura e Turismo – CULTUR**, Florianópolis: UESC, ano 03, nº 03, junho de 2009.

ARIDA, Pérsio; RESENDE, André Lara. Recessão e Taxa de Juros: o Brasil nos primórdios da década de 1980. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol 5 nº1, janeiro-março, 1985.

BACHRACH, P. *Interest participation and democratic theory*. In J.R. Pennock e J.W. Chapman (eds). **Participation and Politics**. New York: Everton Press, 1975.

BELLUZZO, Luiz G. M.. "Prefácio", In: CARNEIRO Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX**. São Paulo: Ed. UNESP; Campinas: IE-UNICAMP, 2002.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Ed. da Unicamp, 2007.

BEHRENS, Alfredo. A distribuição da renda real no contexto urbano: o caso da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IPEA, 1981. **Pesquisa e Planejamento Econômico PPE**. Volume 11, nº 2 (publicação).

BID, BNB. **Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR/NE – Regulamento Operativo**. Fortaleza, 1994.

BNB. **Project Completion Report – PCR. PRODETUR/NE I**. Fortaleza, 2005. (memorando do Banco do Nordeste do Brasil S.A. apresentado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento. - documento eletrônico disponível em www.bnb.gov.br. Consultado em dezembro de 2010).

_____. **PRODETUR/NE In action. Actions towards Tourism Infrastructure in the Northeast of Brazil**. Fortaleza: BNB, 2002.

BOYER, Marc. **História do Turismo de Massa**. Bauru/SP: EDUSC, 2003.

BURSZTYN, Ivan. **Políticas públicas de turismo visando a inclusão social**. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2005. Dissertação (Mestrado em Engenharia) - Instituto Alberto Luiz de Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (COPPE), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. As origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras. *In: XIII Encontro de História ANPUH*, 8., 2008, Rio de Janeiro. **Anais do XIII Encontro de História ANPUH, 2008**. Disponível em http://www.encontro2008.rj.anpuh.org/resources/content/anais/1208458213_ARQUIVO_PedroHenriquePedreiraCampos.pdf.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930-1995)**. São Paulo, 1981. Republicado pela Editora do IE-UNICAMP, 1998. (30 anos de economia – UNICAMP,2) São Paulo

CARLOS, Ana Fani. O turismo e a produção do não lugar. *In: Eduardo Yazigi et all (Org). Turismo Espaço, Paisagem e Cultura*. São Paulo: Hucitec, 1999.

CASCUDO, Luís Câmara. **História da Cidade de Natal**. 3 ed. Natal: RN Econômico, 1999.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. **Economia e urbanização: O Rio Grande do Norte nos anos 70**. Natal: UFRN/CCHLA, 1995.

COSTA, Fernando Hippólito da. **História da Base Aérea de Natal**. Natal: Universitária, 1980.

COUTINHO, Luciano. O desafio urbano-regional na construção de um projeto de nação. *In: GONÇALVES, Maria F, BRANDÃO, Antônio Carlos, GALVÃO, Antônio Carlos. Org. Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões – o desafio urbano-regional*. São Paulo: Unesp, 2003.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Política de Turismo e Território**. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. As paisagens artificiais criadas pelo turismo. *In: YÁZIGI, Eduardo. Turismo e Paisagem*. São Paulo: contexto, 2002.

_____. **Introdução à geografia do turismo**. São Paulo: Roca, 2003.

DIAS, Reinaldo. **Planejamento do Turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2003.

EMBRATUR. **Anuário Estatístico Embratur**. Brasília, 2003, vol 30.

_____. **Anuário Estatístico Embratur**. Brasília, 2008. Disponível em <http://www.turismo.gov.br/dadosefatos/> (consultado em dezembro de 2009).

FERRAZ, Joandre. **Regime jurídico do turismo**. Campinas: Papirus, 1992.

FERREIRA, Angela Lucia de Araujo; CÂMARA, Luiz Alessandro PL da. A Participação do Sistema de Incorporação Imobiliária na Produção do Espaço Urbano em Natal. *In*: REBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; LAGO, Luciana Corrêa do. (org.). **Acumulação Urbana e a Cidade: impasses e limites da produção capitalista da moradia no Brasil**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1992.

FERREIRA, Ângela Lúcia; DANTAS, George. Os "indesejáveis" na cidade. *In*: FERREIRA, Ângela Lúcia; DANTAS, George (org). **Surge et ambula: a construção de uma cidade moderna (Natal, 1890-1940)**. Natal: EDUFRN, 2006.

FILHO, João dos Santos. Ensaio sobre o discurso fascista do turismo. **Revista Virtual Partes**. São Paulo, 2008. Disponível em www.partes.com.br/turismo e consultado em fevereiro de 2010.

GAGLIARDI, Clarissa M. R. Sobre turismo e cidade. *In*: III Seminário da rede Brasil Portugal de Estudos Urbanos – Cidades e Novos Léxicos Urbanos, 2008, Coimbra/Portugal. **Anais do III Seminário da rede Brasil Portugal de Estudos Urbanos**. Coimbra/Portugal, 2008. Disponível em http://observatoriodasmetropoles.ufrj.br/Sobre_turismo_cidade.pdf.

GARCIA, A. **Modelos operacionais de reforma agrária e desarrollo rural em América Latina**. San José, Costa Rica: IICA, 1985.

GARCIA, Márcio G. P.; DIDIER, Tatiana. **Taxa de Juros, Risco Cambial e Risco Brasil**. Rio de Janeiro: PUC-RIO, 2001. Disponível em http://www.econ.puc-rio.br/Mgarcia/Papers/Garcia_Didier_2001.htm.

HABERMAS. J. **Direito e democracia. Entre facticidade e validade**, Tomo I. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1997.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

_____. **From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism**. Geografiska Annaler, 71. Estocolmo, 1989.

_____. Cidades: Estratégias Gerenciais. **Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, ano XVI nº 39, 1996.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **Spaces of Capital. Towards a critical geography.** Edinbugh: Edinbugh University Press, 2001.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

_____. **A Ditadura do Grande Capital.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios 1999-2002.** Disponível em www.ibge.gov.br.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2003-2007.** Disponível em WWW.ibge.gov.br.

_____. **Economia do Turismo – Uma perspectiva macroeconômica 2000-2005. Série estudos e Pesquisas,** Informação econômica nº 7. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

INSTITUTO ANTÔNIO HOUAISS. **Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa.** Editora Objetiva, 2004.

IWATA, Nara. **A Orla Marítima Carioca – urbanismo e representação social da realidade.** 2001. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura (ProArq), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

KAZTMAN, Ruben. **Seducidos y abandonados – el aislamiento social de los pobres urbanos. Revista de la CEPAL,** Santiago/Chile, nº75 de diciembre de 2001.

KLEIMAN, Mauro, Et Al. **Aonde vamos? O modelo estratégico e suas diferentes abordagens de política urbana do Rio de Janeiro e Salvador. In: XII Encontro da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional. Salvador, 7., 2006. Anais do XII Encontro da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional.** Salvador: Universidade Católica de Salvador, 2006.

LIMA, Pedro Antônio de. **Arquitetura do Rio Grande do Norte: uma introdução.** Natal: Cooperativa Cultural Universitária, 2002.

MARIZ, Marlene da Silva; SUASSUNA, Luiz Eduardo Brandão. **História do Rio Grande do Norte.** Natal: Sebo Vermelho, 2000.

MAZZUCHELLI, Frederico. **A contradição em processo.** São Paulo: Brasiliense, 1983.

MELO, José Airton Mendonça de, SOUZA, Myrtes Arrais de. **Importância e Desempenho da Atividade Turística na Região Nordeste do Brasil. In: Revista Econômica do Nordeste,**

Fortaleza, vol. 28, n.01 jan/mar. Departamento de Estudos econômicos do Banco do Nordeste do Brasil, 1997.

MENDONÇA, Sônia Regina de; FONTES, Virgínia Maria G. de Mattos. **História do Brasil Recente: 1964-1992**. 4ª ed. São Paulo, Ática, 1996;

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Redefinição do conceito de Áreas Especiais de Interesse Social em Natal e sua atualização no território para articular Plano Diretor e Política Habitacional**. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. Brasília, 2004.

Disponível em

http://www2.cidades.gov.br/images/stories/Redefinicao%20do%20conceito%20de%20areas%20especiais%20de%20interesse%20social%20e%20sua%20atualizacao%20no%20territorio%20para%20articular%20plano%20diretor%20e%20politica%20habitacional_Natal_RN.pdf e consultado em dezembro de 2009.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE MMA. . **Biodiversidade Brasileira** – Avaliação e Identificação de Áreas e Ações Prioritárias para Conservação, Utilização Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira. Brasília: MMA/SBF, 2002.

MONTEIRO, Denise Mattos. **Introdução à história do Rio Grande do Norte**. Natal: EDUFRN, 2000.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Contribuições para a Gestão da Zona Costeira do Brasil** – elementos para uma Geografia do Litoral Brasileiro. São Paulo: Hucitec; Edusp, 1999.

NATAL, Prefeitura Municipal (PMN). **Natal 2003: conheça melhor a nossa cidade**. Natal: PMN, 2003.

NOBRE, Paulo José Lisboa; SILVA, Maria Floresia Pessoa de S. **"Espaços de Lazer em Área No Aedificandi"**: Em busca da função social da propriedade. Natal: UFRN, 2004.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Estudo comparativo sobre o papel das atividades imobiliário-turísticas na transformação do espaço social das metrópoles nordestinas: Salvador, Recife, Natal e Fortaleza**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR/Observatório das Metrópoles, 2009. Relatório de Pesquisa – Instituto Milênio / CNPQ. Disponível. Disponível em <http://observatoriodasmetrolopes.net> , consultado em junho de 2009.

OFFE, Claus. Dominação de Classe e Sistema Político. Sobre a seletividade das instituições políticas. *In: idem. Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Luanda Jucyelle Nascimento de. **"Uma cidadezinha branca e cheia de movimento"** – Um estudo sobre os equipamentos e infraestrutura militares na evolução

urbana da Cidade de Natal. 2007. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

OLIVEIRA, Giovana Paiva de. A conferência de Manoel Dantas. *In*: FERREIRA, Ângela Lúcia; DANTAS, George (org). **Surge et ambula**: a construção de uma cidade moderna (Natal, 1890-1940). Natal: EDUFRRN, 2006.

PENHA, José da. Ao eleitorado norte-rio-grandense. *In*: ALVES, Aluizio. **A primeira campanha popular no Rio Grande do Norte**. Natal: Instituto Histórico e Geográfico do RN, 1976.

PORTUGUEZ, Anderson Pereira. **Consumo e Espaço** – Turismo, Lazer e Outros Temas. São Paulo: Roca, 2001.

SAUÍPE S.A. **Viver Costa do Sauípe** – um paraíso a ser descoberto. Salvador, 2003. Ano I nº 11 (Revista Promocional).

SEMURB (Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Urbanismo). **Ordenamento Urbano de Natal**: do Plano Polidreli ao Plano Diretor 2007. Natal: Prefeitura Municipal de Natal, 2007.

_____. **Conheça Melhor a Nossa Cidade**. Natal: Prefeitura Municipal de Natal, 2003.

_____. **Anuário Natal 2007**. Natal: Prefeitura Municipal de Natal, 2007.

_____. **Anuário Natal 2009**. Natal: Prefeitura Municipal de Natal, 2009.

SETUR/RN, Secretaria de Estado do Turismo do Rio Grande do Norte. **Indicadores Básicos do Turismo** – Rio Grande do Norte 1999-2002. Natal: SETUR/RN, 2003.

SILVA, Maria da Glória Lanci da. **Cidades Turísticas** – identidades e cenários de lazer. São Paulo: Aleph, 2004.

SOARES, Jamilson Azevedo. Fragmentos do passado: uma (re)leitura do urbano em Natal na década de 20. 1999. Dissertação (Mestrado em Sociologia Urbana)., Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 1999.

SOUZA, Itamar de. O rompimento de Ferreira Chaves com os Maranhões. **Vivências**. Natal, v.2, nº1, p. 48-66, 1984.

SPINELLI, José Antonio. **Da Oligarquia Maranhão à política do Seridó** – O Rio Grande do Norte na Velha República. Natal: CCHLA, 1992.

TENDÊNCIAS. **Relatório Tendências Setoriais** – Construção Civil. São Paulo: Tendências, 2010. Disponível em www.tendencias.com.br.

TUAN, Yi-Fu. Topofilia. **Um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente**. São Paulo: Difel, 1980.

PRESTES, Cristine. CRUZ, Patrick. Investidor estrangeiro desembarca no NE. **Valor Econômico**. São Paulo, 3, 4 e 5 de novembro, 2006. Ano 7, número 1629.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincokn Institute, 2001.

WAINBERG, Jacques A. **Turismo e Comunicação** – A indústria da diferença. São Paulo: contexto, 2003.