NÚMERO: 146/2011
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ANÁLISE AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL

**ANTONIO JÂNIO FERNANDES**

# TRANSFORMAÇÕES SOCIOESPACIAIS NO LITORAL NORTE-RIO-GRANDENSE: UMA LEITURA DAS COMUNIDADES SOBRE O USO DE SEUS TERRITÓRIOS PELO TURISMO

Tese apresentada ao Instituto de Geociências como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Geografia. Área: Análise ambiental e dinâmica territorial.

**Orientadora:** Prof.ª Dr.ª Arlêude Bortolozzi

**CAMPINAS – SÃO PAULO**
AGOSTO – 2011

© by Antonio Jânio Fernandes, 2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
CÁSSIA RAQUEL DA SILVA – CRB8/5752 – BIBLIOTECA "CONRADO PASCHOALE" DO INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
UNICAMP

F391t

Fernandes, Antonio Jânio, 1961-
Transformações socioespaciais no litoral norte-riograndense: uma leitura das comunidades sobre os usos dos seus territórios pelo turismo / Antonio Jânio Fernandes-- Campinas,SP.: [s.n.], 2011.

Orientador: Arlêude Bortolozzi.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências.

1. Turismo – Rio Grande do Norte. 2. Territorialidade humana. I. Bortolozzi, Arlêude. II. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências. III.Título.

Informações para a Biblioteca Digital

**Título em inglês:** Spatial changes transformation in coastal communities in Rio Grande do Norte, Brazil: one lecture about your communities use tourism territories.
**Palavras-chaves em inglês**:
Tourism
Human territoriality.
**Área de concentração:** Análise Ambiental e Dinâmica Territorial
**Titulação**: Doutor em Geografia
**Banca examinadora:**
Arlêude Bortolozzi (Presidente)
Edvaldo César Moretti
Lindon Fonseca Matias
Rita de Cássia Ariza Cruz
Paulo Jorge Moraes Figueiredo
**Data da defesa**: 31-08-2011
Programa de Pós-graduação em Geografia

UNICAMP

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**
**INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**
**PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**
**ÁREA DE ANÁLISE AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL**

**AUTOR**: Antonio Jânio Fernandes

Transformações socioespaciais no litoral norte-riograndense: uma leitura das comunidades sobre os usos dos seus territórios pelo turismo

**ORIENTADORA**: Profa. Dra. Arlêude Bortolozzi

Aprovada em: 31 / 08 / 2011

**EXAMINADORES**:

Profa. Dra. Arlêude Bortolozzi _____ Presidente

Prof. Dr. Lindon Fonseca Matias _____

Prof. Dr. Edvaldo César Moretti _____

Profa. Dra. Rita de Cássia Ariza Cruz _____

Prof. Dr. Paulo Jorge Moraes Figueiredo _____

Campinas, 31 de agosto de 2011.

À minha mãe,
pelo cuidado, pelo carinho,
confiança e o incentivo constante.
À fé e o vigor que me fazem
ter vontade de chegar,
crescer, evoluir e poder contribuir,
para que a outros possamos ajudar.

À Stefany,
filha afilhada,
criança iluminada, que veio iluminar
este caminho que percorro
com Deus a abençoar.

Agradeço de forma especial ao amigo
e companheiro Antonio Amaral
pelo estímulo constante, pelo cuidado
que me dispensou durante todo o
trajeto da minha formação de
pós, desde o mestrado até o doutorado.

“A humanidade tem três grandes problemas:
a descriminação, a pobreza e a ignorância.
A descriminação pode ser resolvida
com amor e compaixão.
A pobreza com doação.
E a ignorância só é solucionada
com a educação”.
(Said-i-Nursi).

## Um verso para o aconchego

*Agradecer é a arte de relembrar, relembrar tempos de outrora,*
*que vêm, no aconchego da vida, a vida encantar.*
*De todos os tempos, que o tempo me fez viver*
*e com muita gente encontrar.*
*Cada amigo, mestre, professor, do primário a ser doutor,*
*não há como esquecer, a missão de quem ensina*
*para aqueles que estão a chegar.*

A André e Carmem Blanco, pelo contato, o encontro, o desfecho deste eixo, que agora estou a realizar.

À Prof.ª Dra. Arlêude Bortolozzi, pela sua aceitação e empatia inicial. Pelo estímulo constante, confiança e interesse em desvendarmos as utopias e conflitos que as políticas do turismo vêm produzindo do sertão ao litoral da terra potiguar. Pelo compartilhamento na tarefa de reproduzir o saber que vem do povo e produzir o conhecimento acadêmico, que ora se registra nesta tese.

À Equipe de Pós-Graduação do Instituto de Geociências. Valdirene Pinote, Gorette, Dilma e Ednalva pela disponibilidade, competência e recepção dedicada. Principalmente a Valdirene (Secretária Geral da Pós) pelo carinho que se exprime, no cuidado que desfecha, na alegria de permanecer e estar sempre no caminho com a gente a caminhar.

Aos professores doutores Paulo Jorge Morais Figueiredo e Rita de Cássia Ariza da Cruz, pelas contribuições na banca de qualificação desta tese.

Ao Prof. Dr. Edvaldo Moretti, pelos diálogos que construímos no dia a dia, desvendando os roteiros tortuosos do turismo no Brasil, da terra potiguar aos caminhos do pantanal.

Ao Professor Dr. Archimedes Perez Filho, pela competência despojada na hora de repassar o saber.

Ao Grupo de Trabalho em Geografia e Território: Carmem, Izabel, Jaiça, Luzia, Orlando, Rivaldo, Rolando, Shirley, pela utopia coletiva do trabalho acadêmico.

Ao Professor Dr. Sandoval, pelas orientações cartográficas.

Ao Samuel e Felipe, pela orientação na confecção dos mapas.

À Sidcley e Dona Maria Amélia (Parnamirim/RN), pelas horas de confiança e amizade.

À Michele, UERN, pelo apoio quando da realização da pesquisa de campo.

Aos que, junto comigo, tiveram o desprendimento de caminhar e trilhar em várias comunidades, campos desta pesquisa. Dentre eles minhas irmãs, Emirt e Ilsa, minha mãe, a amiga Izabel e o Edgar. Aos alunos Damares, Jackson, Janikelle, Peterson, Thais, Cecília e Liana.

Ao Almir, secretário da Pós-Graduação da UERN, pelo apoio constante.

À Prof.ª Jurema, da Universidade Potiguar (UNP), pela amizade e confiança depositada na certeza de que este trabalho é de fundamental importância para o saber do turismo no RN.

Aos sujeitos anônimos desta pesquisa, os entrevistados em cada comunidade, que nas palavras simples me ensinaram a desvendar a realidade. Ao Sr. Fernando (relações públicas da Secretaria de Turismo de Macau), que me conduziu pelas trilhas da terra do sal. Ao sr. Edinho (líder comunitário da cidade de Porto do Mangue), que não nos deixou sem navegar. Levou-nos a todos os caminhos e no porto veio nos deixar.

Aos amigos, que contamos nos dedos, Bel, Edgar, Lucinha, Marilu (Mossoró-RN), que desde o início desta aventura foram buscando caminhos, desvelando meus olhares, perscrutando no meu íntimo as dúvidas que estavam a me perturbar. Ao primo Anchieta, pela força e apoio na hora da decisão.

Aos Prof. Geomar de Castro, Walter e Jurandir, pela solidariedade de tantas que foram as vezes que colaboraram na correção deste trabalho.

À dona Francisca, dona Dorinha (Natal). Fátima (Águas de São Pedro). Dona Alice (Sta. Bárbara) e Dona Joana (Americana), por tantas orientações espirituais.

Aos irmãos e amigos de Santa Bárbara d' Oeste. À Julieta Amaral, pela profunda confiança, carinho e cortesia de acreditar em mim.

À Cândida, amiga que me acolhe em pensamentos e no aconchego do meu segundo lar.

À Maria da Glória (Piracicaba), irmã que há anos nos encontramos e sempre, mesmo distantes estamos juntos nos mesmos ideais.

À irmã Emirt, que me aliviou na tensão do dia a dia, quando tinha que partir e ter que estar longe da minha mãe, que a idade estava a chegar. Pelo estímulo constante, desprendimento e pela astuta orientação na hora da discussão dos dados coletados junto às comunidades.

A todos os meus irmãos (Edna, Helena, Lázaro, Edil, Ricardo, Cinthia, Daniel, Priscila), pela esperança e torcida, para que esta batalha fosse vencida com sabedoria e humildade.

Em memória de alguns que tiveram que partir e de lá estão a nos olhar: dona Floripes, tio José, tia Terezinha, tia Raimunda, a amiga irmã Gagaça e dona Jovelina.

**SUMÁRIO**

**RESUMO** ..... **xv**

**ABSTRACT** ..... **xvii**

**INTRODUÇÃO** ..... **1**

**CAPÍTULO I – O LITORAL NORTE-RIO-GRANDENSE E AS TRANSFORMAÇÕES DO SEU TERRITÓRIO PELO TURISMO** ..... **9**

1.2 AS POLÍTICAS DE TURISMO NO NORDESTE E NO RN: DA GLOBALIZAÇÃO À TURISTIFICAÇÃO DO ESPAÇO COM O PRODETUR ..... 18

**1.2.1 Os fundamentos políticos e organizacionais da proposta do PRODETUR** ..... **20**

**1.2.2 Do financiamento à nova lógica socioespacial do litoral nordestino** ..... **26**

**1.2.3 Dos "Vazios litorâneos" as novas territorialidades dos "Polos Turísticos"** ..... **31**

**CAPÍTULO II – O PRODETUR NO RIO GRANDE DO NORTE** ..... **39**

2.1 POTENCIALIDADES SOCIOESPACIAIS E AMBIENTAIS DO LITORAL POTIGUAR PARA O TURISMO ..... 56

2.2 O PRODETUR RN E OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS ..... 64

2.3 TURISMO IMOBILIÁRIO, O TERRITÓRIO E O PRODETUR ..... 75

**CAPÍTULO III – O OLHAR DAS COMUNIDADES SOBRE O USO DO SEU TERRITÓRIO PELO TURISMO** ..... **81**

3.1 REVELANDO AS COMUNIDADES NA ÁREA DE ESTUDO EM SEUS DIFERENTES ASPECTOS: SOCIOAMBIENTAIS, ECONÔMICOS, POLÍTICOS E CULTURAIS ..... 87

3.2 A VOZ DAS COMUNIDADES SOBRE O USO DO SEU TERRITÓRIO PELO TURISMO 96

**CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS E PROPOSITIVAS PARA A MELHORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO RIO GRANDE DO NORTE** ..... **123**

**REFERÊNCIAS** ..... **137**

**A N E X O S** ..... **147**

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### LISTA DE FIGURAS:

Figura 1.1: Polos de Turismo do Nordeste. ..... 37
Figura 2.1: Polos de Turismo do Rio Grande do Norte. ..... 41
Figura 2.2: Trechos da Rota do Sol urbanizados como corredor turístico. ..... 48
Figura 2.3: Praia de Ponta Negra em meados da década de 1930/40. ..... 50
Figura 2.4: Praia de Ponta Negra atualmente. ..... 50
Figura 2.5: Mapa de solos do RN. ..... 57
Figura 2.6: Mapa do relevo do RN. ..... 59
Figura 2.7: Mapa da vegetação do RN. ..... 61
Figura 2.8: Mapa Bacias hidrográficas do Rio Grande do Norte. ..... 63
Figura 2.9: Parque das Dunas com os limites da cidade de Natal ao norte e a Via Costeira ao sul. ..... 66
Figura 2.10: Obra do Hotel Natal Praia Resort embargada pelo IBAMA. ..... 67
Figura 2.11: Parque das Dunas ao centro da imagem com edificações do bairro de ..... 68
Petrópolis em primeiro plano e edificações situadas no bairro de Ponta Negra em terceiro plano. ..... 68
Figura 2.12: Parque das Dunas (Bairro de Mãe Luiza). ..... 68
Figura 2.13: Área de preservação ambiental Jenipabu. ..... 70
Figura 2.14: Passeio de bugue na orla da praia de Jenipabu. ..... 70
Figura 2.15: Passeio de dromedários sobre as dunas de Jenipabu. ..... 71
Figura 2.16: Feira de artesanato, *souvenirs* e alimentos sobre as dunas de Jenipabu. ..... 71
Figura 2.17: Lixo sobre as dunas de Jenipabu. ..... 71
Figura 2.18: Praia de Tibau: ocupação irregular e degradação de áreas de dunas e falésias. ..... 72
Figura 2.19. Localização município de Tibau (jazida de areia colorida) ocupada por segundas residências. ..... 73
Figura 2.20: Parrachos de Piranji. ..... 74
Figura 2.21: Parrachos de Maracajaú. ..... 74
Figura. 3.1: Despejo de esgoto na praia de Baia Formosa a 100 km de Natal. ..... 94

Figura 3.2: Propaganda de empreendimento a ser construído na Praia de Piranji do Norte. .....98
Figura 3.3: Artesã do município de Touros.....122

**LISTA DE TABELAS:**

Tabela 1.1: Distribuição dos Recursos do PRODETUR/NE I (fase I),.....27
por categoria de investimento e fonte de financiamento (em US$ 1.000,00) milhões (Previsão) .27
Tabela 1.2: Valores aplicados PRODETUR/NE I (1994, abril/2003) .....28
Tabela 1.3: Distribuição de Recursos previstos para a fase I do PRODETUR – NE, por estado e por projeto (em US$ 1.0000)*.....29
Tabela 1.4: Distribuição dos recursos financeiros PRODETUR I (1994 – abril/2003).....30
Tabela 2.1: PRODETUR I – RN. Investimentos em Infraestrutura, por Município. .....46

**LISTA DE QUADROS:**

Quadro 1.1: Quadro de Prioridades do PRODETUR/NE com inversão.....36
Quadro 2.1: Produto Interno Bruto per capita segundo município litorâneos do Polo Costa das Dunas 2002-2007 .....44
Quadro 2.2: Municípios considerados no PDITS.....45
Quadro 2.3: Áreas de Proteção Ambiental do RN situadas em municípios litorâneos .....79

**LISTA DE GRÁFICOS:**

Gráfico 3.1: Percentual de cidades litorâneas pesquisadas por Polo/Total. .....82
Gráfico 3.2: Percentual de entrevistados que sempre morou na mesma localidade. .....84
Gráfico 3.3: Percentual de entrevistados por tempo de moradia.....85
Gráfico 3.4: Percentual de entrevistados por tempo de moradia/Polo. .....86
Gráfico 3.5: Percentuais por categoria de trabalho por Polo.....88
Gráfico 3.6: Percentual dos pesquisados por ramo de atividade. .....89
Gráfico 3.7: Grau de instrução dos entrevistados. .....91
Gráfico 3.8: Percentual dos entrevistados que participam de algum movimento social por Polo. 92

Gráfico 3.9: Percentual de participação por entidade. ..... 93
Gráfico 3.10: Percentual dos entrevistados que ouviram falar em turismo por Polo. ..... 96
Gráfico 3.11: Como ouviram falar em turismo/por Polo. ..... 97
Gráfico 3.12: O turismo é bom para a comunidade/por Polo. ..... 99
Gráfico 3.13: Dimensões positivas do turismo/por Polo. ..... 100
Gráfico 3.14: Dimensões negativas do turismo/por Polo. ..... 101
Gráfico 3.15: Turismo provocou alguma mudança na comunidade/por Polo. ..... 103
Gráfico 3.16: O que mudou com a chegada do Turismo/por Polo. ..... 104
Gráfico 3.17: Comunidade foi chamada a discutir as mudanças/por Polo. ..... 105
Gráfico 3.18: Comunidade foi informada quanto aos objetivos das mudanças/por Polo. ..... 106
Gráfico 3.19: Com quais objetivos a comunidade foi informada quanto às mudanças/por Polo. 107
Gráfico 3.20: Quem realizou as mudanças/por Polo. ..... 107
Gráfico 3.21: Grau de compreensão dos pesquisados sobre as alterações na organização do espaço. ..... 109
Gráfico 3.22: Alterações surgidas no espaço das comunidades. ..... 110
Gráfico 3.23: Em virtude de quê ou quem ocorreram estas alterações. ..... 111
Gráfico 3.24: Percentual de reações a estas mudanças. ..... 112
Gráfico 3.25: Segmentos que promoveram reações às mudanças/por polo. ..... 113
Gráfico 3.26: As mudanças proporcionaram algum benefício para a comunidade. ..... 114
Gráfico 3.27: Quais benefícios estas mudanças proporcionaram para a comunidade. ..... 115
Gráfico 3.28: Percentuais dos entrevistados que consideram ..... 117
haver prejuízos provocados pelo turismo na comunidade. ..... 117
Gráfico 3.29: Impactos provocados na comunidade pelo turismo. ..... 118
Gráfico 3.30: As mudanças proporcionaram alteração na cultura local/por Polo. ..... 119
Gráfico 3.31: Alterações surgidas na cultura local/por Polo. ..... 120
Gráfico 3.32: Valorização da cultura local na percepção dos entrevistados. ..... 121

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ANÁLISE AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL

# TRANSFORMAÇÕES SOCIOESPACIAIS NO LITORAL NORTE-RIO-GRANDENSE: UMA LEITURA DAS COMUNIDADES SOBRE O USO DE SEUS TERRITÓRIOS PELO TURISMO

## RESUMO

ANTONIO JÂNIO FERNANDES

O turismo vem, desde as últimas décadas do século XX, sendo colocado como uma das atividades econômicas que mais tem a capacidade de promover o desenvolvimento local sustentável, através da geração de emprego e renda e da melhoria da qualidade de vida em países considerados de economia periférica ou em desenvolvimento. Desde a década de 1960, o Rio Grande do Norte, ao priorizar o turismo de "sol e mar", vem promovendo profundas transformações no seu litoral. Com o megaprojeto Parque das Dunas – Via Costeira, na década de 1980, definitivamente, o estado incorpora, através das políticas públicas de turismo, no litoral, as demandas da economia globalizada. Na década de 1990, com a implantação do PRODETUR (considerada a maior política pública de turismo do Brasil), este processo se aprofunda e todo o litoral norte-rio-grandense passa a exercer um papel definitivo no jogo das disputas internacionais por lugares turísticos, principalmente no seu trecho oriental, que corresponde na política de turismo atual ao Polo de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável Costa das Dunas. Contudo, em nenhum destes processos, as populações locais, afetadas por estas políticas, foram consultadas de forma que se promovesse uma participação efetivamente democrática e emancipatória, como prescrevem as orientações de uma política que se afirma como sustentável. Neste sentido, o que se coloca, como objetivo desta tese, é analisar como as comunidades litorâneas vêm entendendo o desenvolvimento destas políticas, que apenas têm desempenhado um papel que não favorece o seu protagonismo e nem o surgimento de uma proposta de turismo solidário e comunitário.

**Palavras-chaves**: Turismo, Transformações Socioespaciais e Comunidades Litorâneas (RN).

**INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**
**PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**
**ANÁLISE AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL**

# SPATIAL CHANGES TRANSFORMATION IN COASTAL COMMUNITIES IN RIO GRANDE DO NORTE, BRAZIL: ONE LECTURE ABOUT YOUR COMMUNITIES USE TOURISM TERRITORIES.

## ABSTRACT

**ANTONIO JÂNIO FERNANDES**

Since the last decades of 20th century, tourism has been considered the most economic activity which has a great capacity to promote local sustainable development by generating development and income and improving the quality of life in developing countries. Since 1960 Rio Grande do Norte – Brazil, by prioritizing "the Sun and sea tourism", has promoted deep changes in its coastline. With the mega Project "Dunes Park - Coastal road" in the 1980$^{ths}$, the government incorporated by through tourism´s public policies, the coastal to demands of the globalized economy. In the 1990s with a Project called "PRODETUR" - considered the largest public policy of tourism in Brazil - this process deepened and all along the coast of Rio Grande do Norte began to take part in the game of international disputes for tourist spots. Mostly in the eastern part, which are considered by the current policy the Integrated Development of Sustainable Tourism of Coastal Dune's Polo. But, in none of these cases, the local populations affected by these policies were consulted, in order to promote a democratic and emancipator participation (as prescribed by the guidelines of a policy) that is considered itself as sustainable. So, the aim of this thesis is to show that the coastal´s communities throughout the period of implementation of these policies, has not played a roll that could to favor the communities "protagonism" and neither a solidary's tourism.

**Key words**: Tourism, socio-spatial changes - coastal communities (RN).

# INTRODUÇÃO

O turismo constitui-se num dos temas mais complexos da atualidade, cuja compreensão apresenta certas ambiguidades. Sua dúvida epistemológica quanto a ser um fenômeno social ou uma atividade econômica, suas imbricações com os mais diversos setores econômicos e suas interações com as mais diversas áreas do planeta, culturas e sociedades tornam-no um conceito fluido e impreciso, como afirma Knafou (*apud* CRUZ, 2007, p. 3). É, desta forma, também um termo polissêmico e conota uma ideia multiforme (KNAFOU *apud* RODRIGUES, 1999, p. 63), que dificulta uma avaliação precisa do trabalho investigativo do pesquisador (CRUZ, op. cit.). Como afirma Luchiari (2000, p. 105) "Há tantas formas de turismo como possibilidades de análise dessa atividade".

Contudo, constitui-se também num campo de estudo que entusiasma e permite abordagens as mais diversas possíveis, na medida em que quando nos referimos ao turismo, estamos, de certa forma, na modernidade referindo-nos à necessidade do lazer e ao hábito de viajar (CORIOLANO 2006). Em particular, retratam no presente os nossos olhares sobre como os lugares nos fazem viajar na memória e explicitam as contradições causadas pelas transformações socioespaciais, que caracterizam estes lugares que, agora tidos como turísticos, são também globais.

É dessa forma que nosso interesse neste estudo se vincula ao estudo do turismo no litoral do Rio Grande do Norte. Pois, desde outrora, nosso contato com o litoral constituiu-se no livre espaço do lazer, da descoberta e de como vemos o mundo, as coisas e como interagimos com elas. Foi o espaço também de encontro com um meio ambiente mais agradável, em contraste com o clima semiárido, que caracteriza aproximadamente 75% do território do estado do Rio Grande do Norte (IDEMA, 2005), indo do sertão ao litoral setentrional.

O que alicerçou minha reflexão sobre as formas predatórias de ocupação deste litoral – que já apresentava os impactos da especulação imobiliária e do turismo de veraneio – foram as atividades sociais e políticas desenvolvidas, enquanto assessor da "Pastoral da Juventude do Meio Popular (PJMP)" da Diocese de Mossoró, assim como as atividades de militância nos movimentos ambientalistas e num partido político.

A formação acadêmica em Ciências Sociais foi a oportunidade para aprofundar esse vínculo. Através da participação no projeto de extensão "Cultura do Sal" e o contato com as

populações litorâneas (pescadores e salineiros), estas conduziram-me a reflexões ainda mais profundas sobre o potencial que estas áreas dispunham. Ao mesmo tempo elas explicitavam também os contrates socioeconômicos, que eram denunciados pelos altos índices de analfabetismo, pelo subemprego nas salinas e pelo flagelo social da pobreza.

Essas duas etapas, que intensificaram a compreensão sobre as formas de ocupação do litoral do Rio Grande do Norte, foram uma intencionalidade expressa quando da participação no curso de especialização em Educação Brasileira em 1988. Neste, meu objeto de estudo inicial se dirigia a promover uma análise sobre a zona litorânea a partir da educação. Em 1992, quando da participação no curso de especialização em "Desenvolvimento Regional e Meio ambiente", a temática inicial também se destinava a avaliar a potencialidade ambiental do litoral. Contudo, apesar de uma leitura sistemática com essa perspectiva, as propostas não se efetivaram, mas permaneceu a ideia de colocar o litoral como área de estudo. Ideia que também não se concretizou com o mestrado, embora a dissertação com o título "Implicações Ambientais do Marketing Contemporâneo" tenha propiciado uma fundamentação teórica acerca de como o ambiente natural considerado por Ruschmann (1997) o principal recurso para a promoção do turismo, transformado em mercadoria, tornou-se o principal espaço a ser consumido pelo capitalismo a partir do século XX.

No entanto, a partir de 2002, a docência universitária possibilitou-me um engajamento com a discussão do turismo de forma mais acadêmica, enquanto membro da comissão de elaboração do Projeto Político Pedagógico do curso de Turismo da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte. A docência e a coordenação do curso no período 2002-2006 conduziram-me a viabilizar a participação da comunidade nas discussões sobre as mais diversas nuanças que envolviam a atividade turística.

A edição dos projetos de extensão "Acampatur" e do projeto "Videotur" coincidiu com esses objetivos. Ao integrar o colegiado do "Conselho do Polo de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável Costa das Dunas" por duas gestões, as preocupações éticas com o modelo de desenvolvimento de turismo adotado pelo Estado conduziram a inúmeras reflexões críticas acerca da forma como ocorria a participação da sociedade civil nessas discussões.

É por essa complexidade que o presente estudo desta tese intitulada "Transformações socioespaciais no litoral norte-rio-grandense: uma leitura da comunidade sobre o uso de seu

território pelo turismo" tem a clareza das limitações que serão encontradas por mais que tente ser abrangente e busque fundamentar a discussão a que se propõe.

Além dessas abordagens elencadas, de caráter epistemológico da compreensão mais geral do turismo, a abordagem sobre "as transformações socioespaciais no litoral norte-rio-grandense" traz um vínculo explícito da necessidade de compreendê-las inseridas na dinâmica da globalização. Processo este em que as questões da flexibilização da economia, se por um lado vão promovendo uma utopia de progresso e de melhoria da qualidade de vida, por outro explicitam os contrastes de um modelo que vem gerando profundos conflitos territoriais.

Nas economias em desenvolvimento, e em especial na área do campo deste estudo, o litoral do RN, Nordeste do Brasil, a problemática se aprofunda por ser uma região historicamente caracterizada pelo latifúndio, pela monocultura e por uma tradição político-administrativa centralizadora e maniqueísta.

As políticas de turismo introduzidas desde a década de 1960, assim como as que foram implantadas a partir da década de 1980, com o megaprojeto turístico "Parque das dunas/Via costeira" e posteriormente o do PRODETUR na década de 1990, ao criarem novas espacialidades territoriais (territórios turísticos), impuseram também uma dinâmica que alterou profundamente o cotidiano das comunidades litorâneas, compreendidas, neste estudo, como sendo aquelas comunidades (sejam estas as sedes ou distritos de municípios) que tenham seus limites territoriais defronte o mar, na linha da orla marítima.

Nessa perspectiva, um estudo dessa magnitude se reverte numa contribuição singular para a compreensão da atividade do turismo no território potiguar e para proporcionar reflexões que, ao longo destes últimos dez anos, vêm sendo realizadas pela academia na busca de preencher os vazios teóricos.

Assim sendo, o objetivo principal deste estudo consiste em avaliar qual a compreensão que as comunidades litorâneas têm quanto à forma como vem ocorrendo a produção e os usos dos seus territórios, através das políticas públicas de turismo no RN.

Esse objetivo busca respostas para as grandes perguntas que fundamentam esta tese: Qual a visão e o entendimento que as comunidades litorâneas têm sobre as implicações que as políticas de turismo provocam em seus territórios e consequentemente no litoral do RN? Como estas entendem a atuação dos órgãos públicos frente aos grandes problemas que surgem com a implementação destas políticas?

Diante a complexidade do turismo como um fenômeno típico da modernidade e a ausência de um método próprio de pesquisa, as análises interdisciplinares (DIAS, 2007) têm sido a única forma de compreender este fenômeno.

Nesse sentido, a escolha do referencial teórico-metodológico, com base nas categorias conceituais de Milton Santos, fundamentou a compreensão da organização espacial do litoral potiguar, bem como de sua evolução, que só foi possível mediante a acurada interpretação do processo dialético entre forma, estrutura, processo e função (2008). A análise parte também da compreensão do conceito de território, que está inserido no processo de turistificação desses espaços pelos diversos agentes atuantes: o Estado, o mercado e as comunidades.

Para tal, optou-se por uma análise de pesquisa qualitativa, que possibilita compreender de forma dialética os vínculos indissociáveis das ações particulares com o contexto social em que estes se dão (CHIZZOTTI, 2005). Partindo do fundamento de que há uma relação dinâmica e interdependente entre o mundo real e o sujeito, entre o sujeito e o objeto, entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito, a pesquisa qualitativa permite análises mais reflexivas na medida em que pesquisado e pesquisador, na construção de uma práxis coletiva, atribuíram significado ao fenômeno socioespacial que o turismo vem produzindo em seus territórios. No entanto, como também afirma Chizzotti (2005), a pesquisa de origem materialista dialética desconhece a dicotomia qualitativa – quantitativa e pode apoiar-se em dados estatísticos.

Para o tratamento dos dados, dentre as várias técnicas que sugerem a pesquisa qualificativa foi utilizada a análise de conteúdo. Esta técnica permite compreender criticamente o sentido manifesto e latente das comunicações orais, assim como as significações explícitas e implícitas ou ocultas adquiridas durante o processo de pesquisa. Trata-se de uma das técnicas ou métodos mais comuns na investigação empírica, realizada pelas diferentes ciências humanas e sociais, sendo um método de análise textual, que se utiliza em questões abertas de questionários e (sempre) no caso de entrevistas.

Diante disso, os termos geradores para a categorias de análise dessa pesquisa foram definidos tomando-se por base os sujeitos que, de alguma forma, estavam inseridos na dinâmica cotidiana das comunidades litorâneas do Rio Grande do Norte. Por outro lado, também foram consideradas como categoria de análise as comunidades locais que vêm, ao longo de um processo histórico de mais de 20 anos, absorvendo os impactos provenientes das políticas de turismo.

A definição do problema de estudo "a visão das comunidades litorâneas sobre como o turismo vem sendo introduzido em seus territórios" decorreu de um caminhar reflexivo constante, que nos últimos dez anos se articulou com um processo indutivo, na medida em que se percebiam inúmeros conflitos sublimados, quando das novas funcionalidades atribuídas aos espaços litorâneos pelas políticas públicas de turismo.

Com essa política de turismo, o Estado passou a promover uma nova divisão do seu território[1], criando cinco grandes áreas turísticas definidas como Polos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável, sendo duas destas áreas localizadas no litoral: o Polo Costa das Dunas no litoral oriental e o Polo Costa Branca no litoral setentrional.

Essas comunidades foram sendo introduzidas como elemento de pesquisa, na medida em que a dinamicidade do processo permitia. Não houve uma definição antecipada de quais comunidades seriam pesquisadas. Foram sendo escolhidas de forma aleatória, em que apenas tinha-se o objetivo de, seguindo pelo litoral e interagindo com as comunidades, tentar captar quais as visões que estas vêm construindo sobre os seus territórios, a partir da introdução da atividade turística. O organograma de visitas foi elaborado, atendendo aos períodos de férias do pesquisador e ocorreram entre os meses de janeiro de 2008 até fevereiro de 2010.

Com essa dinâmica foram visitadas, entre sedes e distritos de municípios que integram os polos turísticos do litoral, 37 comunidade litorâneas. No Polo Costa Branca esta visita ocorreu em sete das nove sedes municipais que se localizam no litoral e mais nove distritos, perfazendo um total de 16 comunidades litorâneas visitadas. No Polo Costa das Dunas foram visitadas 22 comunidades litorâneas, sendo 15 distritos e 12 das 14 sedes municipais que se localizam no litoral.

O tipo de amostra escolhido foi aleatória simples, que de acordo com Leville (1999, p. 170), é aquela "composta a partir de uma escolha ao acaso, tendo todos os elementos da população uma chance real e concebida de serem selecionados". Ou, como define Vergara (2000, p. 51) "amostra por acessibilidade", que seleciona elementos pela facilidade de acesso. "A aplicação com usos desta estratégia busca adquirir respostas as mais fidedignas possíveis, não induzidas ou pré-conduzidas por um contato anterior, admitindo que estes pesquisados possam de alguma forma representar o universo pesquisado" (GIL, 1999, p. 104).

[1] Antes da proposição do PRODETUR-RN, o território do RN estava dividido em oito microrregiões homogêneas. No litoral se situavam as microrregiões da Zona Mossoroense, Zona do Litoral Norte e Zona do Litoral Oriental, atualmente reduzida a apenas dois polos de turismo.

Cada uma das comunidades foi visitada em três etapas, sendo a primeira mais para observação e registros de algumas especificidades. Numa segunda visita se procurou estreitar os contatos com os moradores, buscando entender como ocorreu o surgimento, a ocupação dessas áreas, quais as compreensões que estes cidadãos têm sobre seu espaço, seu cotidiano.

Numa terceira etapa, ocorreu a aplicação de uma entrevista semiestruturada com perguntas abertas e fechadas, induzidas e não induzidas. Para Flick (2009, p. 149) este tipo de entrevista é denominado de semipadronizada, em que "cada uma das questões abertas é concluída por uma questão confrontativa, com o propósito de tornar mais explícito o conhecimento implícito do entrevistado".

Em cada comunidade, a abordagem dos entrevistados ocorreu ao acaso, quando os pesquisados se encontravam à beira-mar, nas suas taperas ou barracões de pescadores, no lazer do banho de mar, nos calçadões, nas praças, em suas casas tecendo suas rendas ou redes de pescar, fazendo peixadas ou tapiocas em suas residências e quiosques de praia, fazendo artesanatos de palha, barro, búzios, areia colorida e, ainda, em paradas de ônibus e de transportes alternativos.

Cada comunidade, apesar de ser litorânea e dispor de características socioespaciais semelhantes, mantém especificidades que exigem daqueles, que pretendem conhecê-las, um laborioso trabalho de observação. Foi neste sentido que, a partir das primeiras visitas a cada comunidade, foram sendo realizados registros fotográficos, conversas informais com os nativos e observações sobre aspectos comuns do cotidiano de cada comunidade. Neste propósito, também foram sendo identificados aspectos ambientais e econômicos, culturais e políticos, que proporcionassem a elaboração de um roteiro de entrevista e que garantisse a obtenção de dados representativos de cada comunidade pesquisada.

Além desta pesquisa realizada junto às populações locais, foi aplicado aos secretários de turismo um questionário, com o objetivo de se confrontarem alguns dados e desenvolver uma análise dialética que permitisse assegurar o conteúdo das informações, sobre como cada segmento vê o turismo e suas implicações nas comunidades pesquisadas.

Outros órgãos que têm atuação em determinadas especificidades no espaço litorâneo, tais como o IBAMA e IDEMA, que executam políticas ambientais, GRPU, que gerencia a ocupação da orla, Ministério Público, Capitania dos Portos, colônias de pescadores, todos foram objetos deste estudo, a título de se compreender as várias interfaces que vêm sendo construídas sobre como ocorre o uso do litoral potiguar pelo turismo.

Para tanto, no Capítulo I, discute-se sobre a produção dos espaços litorâneos pelo turismo no Nordeste e no Rio Grande do Norte, destacando-se a importância do megaprojeto "Parque das Dunas – Via Costeira" e do PRODETUR como elos que passam a introduzir o litoral na dinâmica da reestruturação produtiva, através do processo da globalização. Apresentam-se ainda os princípios que fundamentam esta política e como estes passam a influenciar a dinâmica socioespacial do litoral em todo o Nordeste.

O entendimento das intervenções atuais que o turismo vem produzindo no território potiguar só é possível com o resgate histórico das intervenções promovidas com a instalação do Projeto Megaturístico Parque das Dunas – Via Costeira. É através deste que a região e o estado passam a ser inseridos nas disputas dos destinos turísticos globais. Para muitos estudiosos, como Cavalcanti, (1993), Souza (1999), Benevides (1998), somente a partir da introdução deste projeto é que se pode entender o turismo no RN.

O Capítulo II apresenta como ocorreu o desenvolvimento do PRODETUR no RN. Destaca o potencial socioambiental do RN e os impactos socioambientais provenientes do PRODETUR. Apresenta como a distribuição dos recursos e financiamento desencadeou um processo de (re) funcionalização socioespacial das comunidades litorâneas. Discute ainda, com base em alguns indicadores sociais e municipais, como esta política vem gerando desequilíbrios socioespaciais e ambientais nas comunidades pesquisadas.

No Capítulo III apresenta-se uma discussão sobre o olhar das comunidades litorâneas com relação ao uso do seu território pelo turismo, destacando aspectos socioeconômicos, políticos e culturais que caracterizam estas comunidades. Discute ainda qual a visão que os pesquisados nestas comunidades vêm elaborando sobre os efeitos do turismo em suas comunidades, assim como quais as expectativas e conflitos gerados quando da implementação em seus territórios. E se fará um destaque para as controvérsias entre os diferentes olhares que a comunidade e os agentes públicos e de mercado têm sobre o uso do litoral pelo turismo.

Nas considerações adicionais se propõem algumas reflexões que permitam a inserção das comunidades na elaboração de uma proposta política de turismo democrática, participativa e que garanta a promoção destas comunidades como o principal foco de uma política de desenvolvimento solidário.

# CAPÍTULO I – O LITORAL NORTE-RIO-GRANDENSE E AS TRANSFORMAÇÕES DO SEU TERRITÓRIO PELO TURISMO

> Para andar com confiança e ver com clareza o futuro, precisamos saber onde estamos e olhar para trás, para o nosso passado. Só assim vamos saber de onde viemos e como acertar as contas com nossa herança (MATTOSO, 2010, p. 31).

A dinâmica que observamos no desenvolvimento do turismo do Rio Grande do Norte nos últimos vinte anos e as interferências socioespaciais que esta atividade econômica vem causando nas comunidades litorâneas, só pode ser compreendida dialeticamente na medida em que se promova um resgate preliminar de alguns eventos que os antecede. É nesta perspectiva que passamos a descrever, inicialmente neste capítulo, os fundamentos do Megaprojeto Turístico Parque das Dunas/Via Costeira e como este influenciou o surgimento de outros projetos semelhantes nos estados nordestinos. Posteriormente, desencadeou-se também a criação de uma das maiores políticas públicas de turismo do Brasil, o PRODETUR. Na sequência, são mostrados os fundamentos políticos e organizacionais desta proposta, enquanto política pública de turismo para a região Nordeste.

## 1.1 O MEGAPROJETO TURÍSTICO PARQUE DAS DUNAS/VIA COSTEIRA E O PROCESSO DE (RE) FUNCIONALIZAÇÃO DO LITORAL DO RIO GRANDE DO NORTE

O litoral do Rio Grande do Norte, com seus mais de 400 km de praias (IDEMA, 2005), possui um conjunto de características naturais geomorfológicas e ambientais que o torna potencialmente importante para o desenvolvimento da atividade turística. Ou seja, dispõe, como afirma Ruschmann (1997), de recursos fundamentais para a realização da experiência turística. Suas qualidades estéticas e paisagísticas já eram mencionadas nas crônicas internacionais a partir de 1920, como salientou Câmara Cascudo (1984).

No entanto, durante mais de três séculos, o litoral potiguar representou apenas o espaço da atividade extrativista do sal (no litoral setentrional), do cultivo da cana-de-açúcar (no litoral oriental). E ainda de uma incipiente atividade pesqueira e de uma agricultura de subsistência.

A função estratégica de defesa do território, que fora destacada desde o período colonial, contribuiu decisivamente para o seu modelo de ocupação durante todo o século XX, até o pós-guerra.

Sua ocupação se deu até este período principalmente pelos seguintes fatores: pelos descendentes dos nativos Tapuias e Potiguaras, após a extinção dos aldeamentos indígenas e a criação das primeiras vilas; pelos sertanejos durante as secas e pelos inúmeros contingentes de pessoas que migravam para estas áreas à busca da sobrevivência no trabalho nas salinas e nos engenhos (MARIZ, 2005; MORAIS, 2007, MONTEIRO, 2007, TRINDADE, 2007).

Dessa forma, podemos afirmar que o litoral era tipicamente o espaço dos excluídos, ao mesmo tempo em que funcionava como mercado de reserva de mão de obra para a indústria canavieira e da extração do sal. Assim, o litoral potiguar já estava introduzido na lógica global de produção capitalista, mesmo antes da atividade turística.

Por volta de 1940-1950 do século XX, seguindo uma tendência que se iniciara no Rio de Janeiro, quando o litoral passou a ser utilizado como espaço para o lazer (FONTELLES, 2004), a elite urbana potiguar passou a utilizar a infraestrutura de estradas deixada pelo pós-guerra para frequentar o litoral. Passaram também a construir suas mansões e a tomar banho de mar, hábito que aprenderam com os pracinhas americanos.

Os primeiros núcleos de veraneios começaram a ser implantados nas praias de Ponta Negra e da Redinha (litoral oriental) e da praia de Tibau (litoral setentrional). Entretanto, o litoral durante algum tempo ainda ficou fora das políticas de planejamento urbano do Estado.

A partir dos anos de 1960, o turismo passou a ser considerado como um dos elementos fundamentais para alavancar o desenvolvimento econômico (KADT 1981), e o estado do Rio Grande do Norte iniciou as primeiras transformações no litoral. Foi realizada a construção do primeiro hotel turístico, o Reis Magos, na Praia do Meio, a pavimentação de estradas ligando o centro urbano da capital a determinadas localidades litorâneas, como Ponta Negra, Piranji e da Redinha. Foram construídos pontes e viadutos, e as praias do centro urbano da capital receberam obras de urbanização.

Para propagar a ideia de que desde a década de 1920 já qualificava o RN como local exótico e paradisíaco, foi adicionado o Cajueiro de Piranji, o "maior do mundo" como cartão postal do produto turístico local.

Segundo Ouriques (2005), ao se referir à realidade brasileira, destaca que em muitas localidades o turismo tornou-se o "objeto de desejo" dos meios políticos e empresariais. Isto

porque afirmavam ser uma grande alternativa para o futuro dessas localidades, pois poderiam gerar empregos, incrementar as receitas municipais, promover a distribuição de renda e ainda não ser uma atividade poluidora. Bouhdiba (1981) e Krippendorff (1989) afirmam também que esta atividade contribuía para reduzir as desigualdades regionais, auxiliando as políticas públicas destinadas a reduzir o êxodo rural.

Na década de 1970, de posse do estudo sobre o "Potencial Turístico do Litoral Potiguar" o Estado começa a desenvolver políticas de turismo para esta área (SOUZA, 1999). Com a inclusão de Natal como destino turístico regional e nacional, segundo Cavalcanti (1993) o litoral passou, a partir de então, a assumir uma importância maior no contexto das políticas públicas de desenvolvimento. Neste sentido, a nova forma de utilização do espaço litorâneo promoveu novas funcionalidades, que passaram a facilitar a inserção do Rio Grande do Norte nas disputas nacionais e internacionais pelos mercados turísticos.

A refuncionalização do litoral, a partir deste período, refletia o interesse do regime vigente (já expressa quando da criação do FUNGETUR) e de parte da elite política local. Esta pretendia através do turismo promover mecanismos que permitissem abrandar a crise econômica internacional, que se expressava em nível local nas altas taxas de desemprego, no déficit orçamentário (SANTOS, 2005) e assim diversificar as atividades econômicas no estado.

A economia do estado do Rio Grande do Norte, até esse período, era baseada na cultura do algodão, no cultivo da cana-de-açúcar, na extração da cera de carnaúba, na criação de gado e na extração do sal. Era basicamente agropastoril. Com a praga do bicudo na cultura algodoeira, com a mecanização das salinas e a redução no comércio da cera de carnaúba, a economia local sofreu um impacto significativo com altas taxas de desemprego. As tentativas para implantar um setor industrial mais forte não surtiram os efeitos desejados. São desta época os primeiros estudos para aproveitar o potencial econômico do litoral, incluindo o turístico.

Isso nos remete a Harvey (2001, p. 142), quando o mesmo afirma que "Por intermédio de mudanças e reestruturações geográficas, existem todos os tipos de possibilidades para protelar a crise, sustentar a acumulação e modificar a luta de classes".

Nesse sentido, foi desenvolvida uma forte campanha de mídia, destacando as qualidades turísticas do litoral potiguar, mais expressivamente na sua parte oriental. Esta estratégia, porém, resultou na atração de parte do empresariado local, de capitais estrangeiros e na propagação

indiscriminada de uma indústria de loteamentos em áreas litorâneas próximas dos centros urbanos mais desenvolvidos como Natal e Mossoró.

É nessa conjuntura que surge a ideia de construir um Megaprojeto[2] Turístico, que permitisse produzir em nível local o mesmo modelo internacional de urbanização turística já presente no litoral mediterrâneo, baseado fundamentalmente na concentração de equipamentos turísticos (BENEVIDES, 1998).

Esse tipo de urbanização turística já vinha sendo copiado por diversos países do Terceiro Mundo, como nos afirma Benevides (op. cit.). No entanto, o Rio Grande do Norte, com o apoio da Escola Latino-Americana de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (CAVALCANTI, 1993), foi o primeiro dentre os estados do Nordeste a desenvolver um projeto dessa magnitude. Seguindo este, vieram os Projetos Cabo Branco (Paraíba), Costa Dourado (Pernambuco e Alagoas) e o Linha Verde (Bahia) (CRUZ, 2000).

Entretanto, dadas as peculiaridades de cada estado, todos os projetos traziam, conforme Cruz (2000), as seguintes características comuns: foram idealizados, empreendidos e patrocinados pelos governos locais, por meio de incentivos financeiros e fiscais; foram todos concebidos em razão do objetivo comum de ampliar a infraestrutura hoteleira, e todos os projetos foram planejados para ocupar parte dos "vazios litorâneos" em cada estado.

Entretanto, uma consideração se faz necessária sobre os "*vazios litorâneos*", aos quais se refere Cruz (op. cit.) ou como denomina Rodrigues (2006, p. 303) "*vazios demográficos*", em que a "territorialidade turística" é criada. Na verdade, em muitas das áreas onde foram implantados projetos turísticos, as populações locais nativas foram sendo paulatinamente empurradas para áreas mais interioranas do litoral. No Rio Grande do Norte isto se explicita, na própria formulação do Projeto Parque das Dunas Via Costeira, quando houve uma mobilização do poder público para retirar as comunidades de Mãe Luiza e Guanabara da área, onde deveria ser implantado o referido projeto. No Ceará, caso semelhante ocorreu com a implantação do complexo turístico da Praia do Futuro, dentre outros, que foram sendo estruturados por todo o Nordeste e pelo Brasil.

[2] Megaprojeto, no entender de Blanco (1992 *apud* CRUZ, 2000, p. 78), é "uma fórmula de desenvolvimento que consiste na realização de um projeto integralmente planejado, dentro de um centro turístico já existente (grifo nosso) e que representa a preparação de uma oferta importante de terrenos turísticos de primeira qualidade, que se oferece à inversão privada, para que este desenvolva, de forma garantida, a infraestrutura e a superestrutura, fortalecendo a imagem e a identidade desse centro turístico".

Benevides (1998), analisando as peculiaridades do RN, afirmou que outros fatores passaram a influenciar a realização deste megaprojeto: a existência de uma área geográfica privilegiada em termos de localização geográfica no município de Natal, situada entre o centro da cidade e sua orla sul, até então não ocupada e urbanizada. O que evitaria gastos com desapropriação e a facilidade de financiamentos para grandes projetos oferecidos pelo poder público federal.

Segundo Souza (1999), a SUDENE desempenhou papel primordial no desenvolvimento da atividade turística para o Nordeste, através do Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR) e do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Estes, lançados no Governo do Presidente Ernesto Geisel, propiciaram inúmeras obras de infraestrutura, que foram executadas com o propósito de tornar a região um polo turístico receptor.

O anteprojeto denominado Parque das Dunas/Via Costeira foi escrito pelo arquiteto paranaense Luís Fonte Neto e trazia o intuito de ordenar justamente a ocupação de uma das áreas mais preservadas da capital, a orla marítima no trecho entre as praias de Areia Preta e Ponta Negra. Seu projeto inicial compreendia uma avenida com um calçadão cobrindo toda a faixa de 12 quilômetros, uma área destinada a residências, hotéis, restaurantes e equipamentos comunitários e, ainda, uma faixa de rolamento (CAVALCANTI, 1993).

Contudo, esse projeto foi duramente criticado pelos tecnocratas do governo, que se dividiam entre os que defendiam a preservação relativa, "justificando" que a ocupação ordenada era a única forma de preservar e os que defendiam a preservação absoluta da área. Mediante o impasse, o governo do Estado solicitou um estudo mais aprofundado, com apoio da Comissão Nacional de Política Urbana – CNPU (CAVALCANTI, 1993).

Nessa ocasião, as preocupações iniciais do governo se acresceram às que deveriam proteger os sistemas geológicos e geomorfológicos das dunas. Isto para conter a ocupação desordenada e predatória da área, promover a melhoria das condições de urbanização dos núcleos instalados – Mãe Luíza e Guanabara, obter o ótimo aproveitamento do potencial turístico e de lazer da faixa litorânea, promover a interligação litorânea entre as praias de Ponta Negra e Areia Preta (Governo do Estado do Rio Grande do Norte, 1977) e acabar com o privilégio de uma dezena de posseiros, que ocupavam uma área de mais de 11 quilômetros (SOUZA, 1999).

Cruz (2000) ainda vai afirmar que os discursos oficiais de todos os governos da região que adotaram esse modelo de projeto eram "preservacionistas" e de ocupação ordenada, antes que outros a ocupassem desordenadamente.

O destaque para um discurso ambientalista preservacionista atendia assim a conjuntura internacional, em que as questões ambientais começavam a fazer parte das agendas governamentais e da lógica global de dominação. Por outro lado, atendia aos interesses dos setores hegemônicos, no sentido de alavancar o turismo de massa, considerado como vetor importante para o desenvolvimento local - e de garantir a preservação dos ecossistemas naturais, considerados vitais para a manutenção da imagem turística do estado.

As resistências ao projeto conduziram os setores governamentais a desenvolverem inúmeras estratégias de convencimento, de "resolução negociada de conflitos" (ACSERALD, 2008), criando uma atmosfera de que havia uma preocupação com as questões sociais e ambientais. Dentre estas se destaca o Seminário sobre Desenvolvimento Urbano em 1977. Em 1978, com estas mesmas preocupações, foram realizados simpósios e mesas redondas com a participação do Conselho Municipal de Planejamento (COMPLAN), com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), arquitetos, geólogos, engenheiros e políticos (SOUZA, 1999).

Em 22 de novembro de 1977, com o projeto já preparado, o governo do estado, sob os auspícios do decreto nº 7.237 de 22 de novembro de 1977, declarou ser de utilidade pública, para fins de desapropriação, bens situados na área das dunas adjacentes ao oceano Atlântico, no município de Natal, entre a praia do Pinto e a praia de Ponta Negra (SOUZA, 1999).

Um questionamento, entretanto, interpõe-se quando uma área, que já vinha sendo utilizada por uma comunidade, é declarada de utilidade pública, sem, contudo, garantir os direitos já adquiridos por essas populações de permanecerem como proprietários. Este quadro se agrava ainda mais, quando se observa que o objetivo do referido decreto era explicitamente tornar a área de utilidade pública, para depois o próprio poder público destiná-la para o uso privado.

Souza (1999) e Cruz (2000) afirmaram que além de o decreto prever a implantação de cinco hotéis de categoria cinco estrelas, cada um com quinze andares e 400 apartamentos, totalizando 1807 UHs, previa também a distribuição destes em três unidades turísticas, intercalados por áreas de belvederes e de acesso às praias e também:

> [...] unidades residenciais e complementares ao desenvolvimento da atividade turística, equipamentos e serviços complementares, um centro de convenções e a residência oficial do governo do estado, campings, clubes, colônias de férias, unidades de saúde, recreação, educação, cultura, serviços manuais, padarias, confeitarias, transportes e comunicação e força de segurança (Decreto 7.538 de 19 de janeiro de 1979).

Com as inúmeras reformas que sofreu, este projeto resultou num espaço destinado apenas a grandes conglomerados hoteleiros. As outras alterações ocorreram tanto pelas pressões resultantes dos movimentos ambientalistas e a população local, como também pelas intervenções que ocorriam a cada governo que era eleito.

Souza (1999) afirma ainda que as urbanizações das favelas de Mãe Luiza e Guanabara estavam incluídas como dimensões a ser realizadas pelo projeto. Contudo, observando o momento atual, vamos perceber que este objetivo não constou como prioridade do projeto, haja vista estas comunidades ainda viverem em áreas de encostas, consideradas pela defesa civil como as mais vulneráveis da capital para acidentes.

Cavalcanti (1993 *apud* SOUZA, 1999), ainda ao se referir ao projeto, afirmava que entre o mar e o sopé das dunas seriam construídas:

> [...] uma pista de rolamento de 7 metros de largura, com 2,5 metros de acostamento e calçadas para pedestre de 4 metros de largura e ainda uma ciclovia de 2,5 metros de largura. (...) Ao longo deste trecho seriam criadas três unidades turísticas (Uts) com seus equipamentos, seguindo uma estrutura de ocupação do solo que permitisse uma adaptação contínua e progressiva com uma perfeita coexistência com a paisagem.

Acima da Via Costeira, ficaria o Parque Estadual Dunas de Natal, principal instrumento do discurso preservacionista (CRUZ, 2000). Influência que seguiria para própria adoção do nome polo, criado para a região "Polo Costa das Dunas".

Mas as críticas da sociedade civil persistiram, denunciando a grandiosidade da obra e a discriminação social. Os movimentos ambientalistas denunciavam o perigo que a devastação das dunas provocaria para a cidade de Natal.

Segundo Lopes Júnior (2000), esse projeto tinha o objetivo inicial de construir uma "Copacabana local". Mas os conflitos territoriais e identitários se expressaram de forma midiática. Ao mesmo tempo, não deixou de expressar uma opção preferencial pelas elites econômicas locais. Teve seu foco destinado para indústria hoteleira, que passou a adquirir lotes de terra que variavam ao custo de U$ 0,68 (Portal do Atlântico) a U$ 5,60 o metro quadrado

(Costeira Palace), quando em Ponta Negra esta mesma razão já correspondia a U$ 55,00 e na periferia a U$ 8,00 (CARACRISTI, 1994 *apud* LOPES JUNIOR, 2000).

Como forma de minimizar as críticas, o governo do estado contratou em março de 1979 o escritório do paisagista Burle Marx, que passa a defender o projeto do "Parque das Dunas" pela capacidade que teria em promover a preservação e proteção de uma das áreas de mata atlântica urbanas mais importantes da região nordeste. Nesse mesmo ano, em junho, as obras são iniciadas.

Essa obra que já perpassava no discurso de alguns governos e foi finalmente planejada no Governo de Tarcísio Maia, somente teve início no governo seguinte de Lavoisier Maia, e sua conclusão ocorreu no governo de José Agripino Maia. Por isso, para Souza (1999) esta é uma obra dos três governos Maia. Contudo, pondera Furtado (2005), que esta obra, entre as fases de elaboração, planejamento e execução do projeto, perdurou o período de cinco governos.

Nesse sentido, para o discurso oficial, a construção do Projeto Parque das Dunas/Via Costeira significou um grande passo no sentido de racionalizar a ocupação do espaço litorâneo potiguar pela atividade turística. Vocação esta já apontada pela SUDENE como natural de todo o Nordeste, conforme documento "Proposta Para Um Plano de Desenvolvimento Turístico do Litoral do Nordeste" elaborado em parceria com o governo francês em 1980.

Benal (2006), referindo-se a esse processo que é percebido em todo o Nordeste, considera que essa lógica condiciona todos os municípios do estado sob a dependência da capital, que acabou transformando as zonas de praia em mercadoria nobre. Fato que modifica radicalmente a paisagem natural litorânea par atender basicamente uma única atividade.

Para Cavalcanti (1993), esse projeto deixa explícito o papel que o Estado desempenha como promotor de acumulação de capital, na medida em que facilitou todas as condições legais e fiscais para que as elites empresariais locais se acomodassem através da atividade turística na nova área.

Observado o processo de implantação do Projeto Parque das dunas/Via Costeira são notórios como os interesses particulares de cada governante modificaram significativamente o projeto original, na medida em que foram sendo implantados. Contudo permaneceu em todas as quatro reformulações a ideia de excluir a comunidade local[3], tornando a área num espaço destinado exclusivamente para o turismo elitizado, de massa e internacional.

[3] De acordo com Weber (1973), o termo comunidade local parte da compreensão de que esta se caracteriza por apresentar fortes laços afetivos, emotivos e tradicionais. Seguindo a mesma linha de raciocínio, Ortiz (1999); Palácios (2001) e Hall (2006) expressam que esse termo envolve fortes laços de identidade local (sentimento de pertencimento, de permanência, de territorialidade (real e simbólica)) e uma forma própria de comunicação.

Passados mais de vinte anos de sua inauguração, não há nenhum atrativo ou infraestrutura para atendimento público como anunciava o projeto inicial. Este que destinava áreas para: camping, clubes, unidades de saúde, de recreação, de educação e cultura, padarias e confeitarias.

Em 2008, na reforma realizada, para ampliar a pista de rolamento, a ciclovia foi retirada. Não ocorreu em nenhuma das quatro reformulações do projeto a preocupação com a inserção da comunidade local, fator que é de fundamental importância para a promoção do desenvolvimento sustentável[4], como esta sugerida na política de turismo do Rio Grande do Norte.

Souza (1999, p. s/n), num mesmo sentido, afirma que:

> A ocupação do espaço pela iniciativa privada, ao longo da Via Costeira, é o mais recente e mais ilustrativo, que temos sobre as pressões que a burguesia exerce sobre o estado no processo de acumulação de riquezas. Apesar da racionalidade imposta pelos técnicos ao projeto, de repente, tudo ou quase tudo começa a mudar ao sabor do jogo dos interesses dos grupos econômicos influentes no poder estadual.

Essa política, contudo, é notoriamente um marco divisor nas relações entre o Estado Brasileiro e o RN, pois até então é observável que desde o Brasil colônia, até o segundo império, tanto na república velha, como na nova, tanto na república democrática populista como no regime militar, as ações governamentais, em relação ao desenvolvimento econômico do RN (TRINDADE, 2007), salvo algumas exceções, sempre foram esporádicas e difusas, mesmo para aqueles setores onde o estado já havia demonstrado um potencial.

A política pública para o turismo representou assim, de certa forma, uma ruptura com a lógica nacional que havia no Nordeste, e no RN, uma imagem histórica vinculada ao assistencialismo governamental, como forma de minimizar as mazelas provenientes das condições ambientais. Parecia que o RN, depois de mais de três séculos, mediante as inúmeras

[4] Conforme afirma Boff (2007) as primeiras ideias sobre produção sustentável e sustentabilidade datam de aproximadamente final do século XVIII, início do século XIX. Com a crise do modelo de produção capitalista no final da década de 1950/60, este conceito é retomado como elemento central no discurso dos setores hegemônicos. Rodrigues (1998), Assis (2003) e Mawhinney (2005), compartilhando da mesma opinião, descrevem que nesse sentido transmite-se uma compreensão ambígua e ambivalente. Complementando esse pensamento, Marques (2002) afirma que os interesses econômicos da produção capitalista são predominantes, quando da determinação das diretrizes do desenvolvimento. Sendo assim, corrobora-se com as preocupações de Coriolano (2006), quando afirma que a noção de turismo sustentável, como apresentado pela OMT e pela Organização das Nações Unidas para o Comércio – UNCTAD, não aponta caminhos para se atender a ecologia, a sociedade, a economia e o bem-estar das comunidades transformadas em destinos turísticos. Esta realidade foi constatada explicitamente quando da realização da pesquisa de campo, onde se observaram inúmeros impactos socioambientais provenientes das políticas de turismo aplicadas no estado do Rio Grande do Norte, principalmente, as direcionadas às comunidades litorâneas.

dificuldades, finalmente alçou o reconhecimento pelo governo federal, após a descoberta de sua vocação econômica.

Essa fase, caracterizada por uma política inovadora e dinâmica, em que a presença do governo federal e estadual foi decisiva para implantar no Nordeste uma infraestrutura turística moderna, também foi fundamental para criar as condições que colocariam o Rio Grande do Norte definitivamente numa posição mais estratégica frente à internacionalização do turismo (SOUZA, 1999).

É através da refuncionalização do litoral, com a implantação dos equipamentos turísticos na Via Costeira, que o RN entra no processo de reestruturação produtiva do capital, acompanhada da fruticultura irrigada e da carcinicultura. Estes representaram assim uma ocupação definitiva do espaço litorâneo pelas práticas turísticas através do capital internacional, que passa a se concentrar em sua grande maioria nas redes internacionais de hotelaria (PROSÉRPIO, 2007).

Instaladas as condições iniciais, tanto políticas quanto materiais, para a (re) territorialização do litoral, haja vista ter se criada uma conjuntura que justificava a refuncionalização deste espaço, foi instituído o Programa de desenvolvimento do Turismo para o Nordeste (PRODETUR).

O que representou essa política no reordenamento territorial do Estado, na sua configuração socioespacial e nas relações entre capital e trabalho, é o que será objeto de estudo no item a seguir.

## 1.2 AS POLÍTICAS DE TURISMO NO NORDESTE E NO RN: DA GLOBALIZAÇÃO À TURISTIFICAÇÃO DO ESPAÇO COM O PRODETUR

As intervenções espaciais realizadas pelos mais diversos estados do Nordeste, através dos megaprojetos turísticos no litoral, foram fundamentais para aprofundar os laços entre os ideais das elites políticas e empresariais locais. Isto na perspectiva do processo de reestruturação produtiva, desencadeado pela mundialização do capital, ou seja, pela globalização. Processo este

que, segundo Chesneaux[5] (1995), não é novo, faz parte do histórico processo de expansão do capitalismo. É "um novo tipo de revolução conservadora" como quis dizer Bourdieu (*apud* CASTRO, 2002), na medida em que prevalece o fator econômico associado à soberania da lei de mercado.

A economia mundial desde os anos 1970 demonstrava fragilidades profundas no modelo de acumulação do capital. O modelo taylorista, assim como o modelo fordista, implementados como forma de minimizar a crise, não conseguiam debelar a instabilidade entre as relações Norte e o Sul e entre capital e trabalho.

Foi nessa conjuntura de profunda crise econômica e política que se estabeleceu um novo consenso pelos estados centrais do sistema mundial em 1989, o Consenso de Washington ou Neoliberal[6]. Este intitulado "***Latin Americ Adjustment: how Much Has Happened***? tinha, segundo Mattoso (2010, p. 33), o objetivo claro de avaliar as recentes políticas neoliberais iniciadas na América Latina. E correspondia a "um conjunto de dez princípios, dentre os quais a instalação de uma política de desregulação dos mercados, de abertura comercial e financeira e de redução do tamanho e do papel do Estado". "As questões sociais e os problemas históricos da América Latina foram desconsiderados" (op. cit., 34).

Na coordenação[7] deste debate estavam instituições multilaterais tais como FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). São estas instituições, as que passam a ser as financiadoras do PRODETUR, dentre outras, que tornam estes princípios o receituário proposto e monitorado por ocasião da concessão de créditos para as economias do terceiro mundo.

Mattoso (op. cit. p. 34) destaca que: "os países que necessitavam dos empréstimos (...) passaram a ser obrigados a adequar suas economias às novas regras estabelecidas no Consenso de Washington, bem como se deixarem monitorar pela instituição que concedia o financiamento".

[5]Atualmente ela se diferencia das fases anteriores (colonização, mercantilização, internacionalização) pela revolução científica tecnológica (*apud* ASSIS, 2003). Contudo, é fundamental considerar também a nova relação dialógica caracterizada por um aparato de instrumentos de sublimação de conflitos (grifo do autor).

[6] Boaventura dos Santos (2005, p. 27) afirma que "Longe de ser consensual é (...) um vasto e intenso campo de conflitos entre grupos sociais, Estados, interesses hegemônicos, por outro, grupos sociais, Estados e interesses subalternos por outros. Com este processo (...) as rivalidades desapareceram, dando origem à interdependência, à cooperação e à integração regional entre as grandes potências mundiais". Os conflitos entre capital e trabalho "foram desinstitucionalizados (...), a classe operária fragmentou-se, e estão hoje a emergir novos compromissos" (op. cit., p. 28).

[7] Além dos já citados, participaram desta reunião o departamento do Tesouro Americano e inúmeros economistas latino-americanos de perfil neoliberal.

Nessa nova ordem global, o turismo é considerado um dos elementos fundamentais do processo de globalização (RODRIGUES, 2006). Pelas características que o constituem desde suas origens, o turismo, na modernidade capitalista de uma economia globalizada, reforça as noções de flexibilização do espaço-tempo, quando na produção e uso do espaço vai paulatinamente transformando em territórios turísticos, nas mais diversas regiões do globo. Exacerba as diferenças expressas pelo lugar, afetando diferentes países de formas diferentes (TRIGO, 2005), uma vez que o turista se desloca em busca do novo, do inusitado, da aventura, de um lugar caracterizado pela sua força identitária (RODRIGUES, 2002a).

Nessa relação, apesar de "fortalecer" as diferenças, os localismos, pelas características já mencionadas, contribuem significativamente para sua alteração, que sendo local também se torna global, pela logística aplicada no desenvolvimento da atividade turística que, conforme Rodrigues (2006, p. 303) "Apesar de os cenários e processos serem diferentes, os resultados finais tendem a homogeneidade, quase indiferentes ao entorno e as condições históricas". Na perspectiva de Giddens, estes se tornam (1991, p. 27) "cada vez mais fantasmagóricos, sendo completamente penetrados e moldados por influências sociais bem distantes".

### 1.2.1 Os fundamentos políticos e organizacionais da proposta do PRODETUR

Em 29 de novembro de 1991, num contexto interno marcante do neoliberalismo, quando então era presidente da república Fernando Collor de Melo, foi criado o PRODETUR, sob os auspícios da Portaria Conjunta nº 1 da SUDENE/ EMBRATUR, abarcando todos os estados nordestinos e parte do estado de Minas Gerais (CRUZ, 2000).

Todavia, Cruz (2005, p. 30) vai enfatizar que a partir de então a atividade turística passa "a ser vista como engendradora de processos de desenvolvimento regional e consequentemente como instrumento para minimizar as desigualdades regionais".

O PRODETUR surge com o principal objetivo de sanar as deficiências de infraestrutura básica, cujos estados não tinham tido a capacidade de acompanhar a demanda por tais serviços, detetados quando da implantação dos megaprojetos turísticos (BNB, 1995 *apud* BENEVIDES,

1998). Conforme explicitado no regulamento operativo, cláusula 2.1 do Programa, o objetivo desta era:

> Reforçar a capacidade do Nordeste em manter e expandir sua crescente indústria turística, contribuindo para o desenvolvimento sociorregional. [...] prover de infraestrutura básica e serviços públicos as 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. Com a melhoria das condições das áreas turísticas, busca-se também atrair atividades turísticas privadas adicionais e de melhor padrão, gerando assim oportunidades de emprego e o aumento dos níveis de renda e das receitas públicas.

O programa traz como objetivos específicos as seguintes proposições: aumentar o turismo receptivo, aumentar a permanência do turista no Nordeste, induzir novos destinos turísticos e gerar emprego e renda com a exploração direta ou indireta da atividade turística (CRUZ, 2000).

Com previsão para durar 26 anos, o PRODETUR/NE foi estruturado em três etapas: PRODETUR I (cujo termo de contrato foi assinado em dezembro de 1994 e se encerrou em 2001), o PRODETUR II, (que teve início em setembro de 2002 e vai até 2010) e uma terceira fase (PRODETUR III) que está prevista para o período de 2011 a 2017. Em cada uma destas fases, o governo federal celebra por intermédio do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) o contrato de operação financeira com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O PRODETUR foi organizado em cinco subprogramas, a saber: Política institucional, gestão, infraestrutura (equipamentos e serviços); promoção e divulgação, polos e corredores turísticos (BNB, 2005).

O primeiro subprograma "Política institucional" tem como objetivo principal alterar o *modus operandi* político-institucional relativo à atividade turística na região, buscando diminuir o excesso de burocracia. Também se propõe a corrigir a política de tarifas e preços, pleitear maiores facilidades ao ingresso do capital estrangeiro no País e lutar por uma maior simplicidade dos procedimentos, facilitando o funcionamento das unidades produtivas (BNB, 2005).

No segundo subprograma está contemplado o desenvolvimento de ações para o planejamento, organização, direção, acompanhamento e avaliação sistêmica do PRODETUR/NE. As ações propostas estão voltadas para o desenvolvimento dos recursos humanos, desenvolvimento organizacional, sistemas de informação, preservação do patrimônio histórico, acompanhamento e evolução do programa (BNB, 2005).

O terceiro subprograma se destina à infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos que a atividade turística passa a demandar. Este subprograma é o que demanda a maior parte dos recursos destinados, graças à quantidade de obras incluídas pelos estados, consideradas fundamentais para o desenvolvimento do turismo. Restringe-se a obras múltiplas de infraestrutura básica e de acesso, abarcando: saneamento (abastecimento de água, esgotamento sanitário, administração de resíduos sólidos, proteção e recuperação ambiental, transporte (obras viárias urbanas e rodoviárias) e recuperação de patrimônio histórico) (BNB, 2005).

O quarto subprograma tem como objetivo promover os destinos turísticos de cada polo, de forma a integrar o mercado turístico regional numa dimensão de equilíbrio entre a oferta e a demanda (BNB, 2005).

O quinto subprograma se refere aos polos e corredores turísticos, sendo estes o principal eixo sobre o qual está fundamentado o PRODETUR/NE. Esse subprograma prioriza os polos e corredores turísticos, elegendo o planejamento de áreas especificamente voltadas para uma maior concentração de inversões (BNB, 2005).

Com essa proposição, segundo Cruz (2000), o PRODETUR/NE assume total consonância com os megaprojetos turísticos Parque das Dunas/ Via Costeira, Cabo Branco, Costa Dourada e Linha Verde. Mais do que isso, a implantação desses projetos passou a depender, em grande parte, das obras e dos recursos previstos pelo programa.

Seguindo as diretrizes básicas do PLANATUR, o PRODETUR/NE adota as concepções presentes neste, que são:

1. A da preservação e valorização do meio ambiente, dos recursos naturais, culturais e históricos;

2. A eficiência e a integração administrativa com setores mais diretamente vinculados ao turismo, em consonância com as necessidades da infraestrutura básica e de apoio;

3. A interação, o trabalho conjunto e cooperativo com a iniciativa privada e suas associações, bancos de desenvolvimento, bancos privados e organizações internacionais (PLANO NACIONAL DE TURISMO, MINC, 1992).

Mas, diferentemente dos megaprojetos turísticos, que passam a ser executados com recursos locais e do governo federal, o PRODETUR atrela-se à dependência de instituições financeiras internacionais tais como: BIRD, Banco Mundial e principalmente o BID, com o qual assinou o contrato 0841/OC-BR (cd; CRUZ, 2000).

Essa dependência, segundo Schärer (2008), não consiste apenas na contrapartida que esses agentes financeiros passam a investir nos estados participantes do programa, mas também em exigências de caráter metodológico e mercadológico, quando da assinatura dos referidos contratos e dos termos de compromisso. Essa estruturação dificulta o surgimento de uma proposta de inclusão das comunidades, na medida em que exclui setores e segmentos mais necessitados que a muitos anos habitam estas áreas consideradas prioritárias pelo programa.

Silva; Nogueira; Rubio (*apud* NEUHAUS; SILVA, 2005) afirmam que esses não figuram apenas como agentes financiadores, mas como mentores intelectuais, construtores da lógica desses programas. As estratégias de financiamento utilizadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo tratado de livre comércio adotado pela Organização Mundial do Comércio (OMC), assim como também as estratégias utilizadas pelo Banco Mundial, pela Organização para a Cooperação Econômica (OCDE) nas relações Norte-Sul (MAWHINNEY, 2005), são elementos que confirmam a dependência a essa lógica.

Essas preocupações assinaladas são explicitamente verificadas, quando são observadas as condições básicas de elegibilidades colocadas aos estados e municípios que pretendem participar do programa.

Dentre essas condições, além das que já implicitamente condicionam os investimentos para as áreas consideradas potenciais para a atividade turística, como as que estão no entorno dos núcleos urbanos mais desenvolvidos, no caso do Nordeste e suas capitais, destacam-se:

– Contratar subempréstimos nos termos da legislação nacional em vigor e do regulamento operacional do programa;

– Demonstrar oportunamente a existência de recursos suficientes para a execução do programa de acordo com cronograma de investimentos;

– Instalar uma Unidade Executora Estadual – (UEE) ou municipal (UEM) composta por profissionais com o nível de qualificação, previamente acordado com o BID;

– Elaborar o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) e obter aprovação do BNB e do BID;

– Implantar os Conselhos de Turismo dos Polos, objetos de investimento do programa (os conselhos de turismo são de caráter consultivo, integrado por representantes dos setores públicos e não governamentais);

– Exigir na esfera municipal o Plano Diretor.

Observadas a princípio, essas exigências nos permitem considerá-las fundamentais para a formulação de uma proposta realmente democrática, principalmente as que se referem ao Plano Diretor e dos Conselhos de Turismo. Todavia, dadas as condições em que muitos dos planos diretores foram elaborados, em meio às expectativas que a atividade turística poderia favorecer, nota-se que o planejamento urbano, em muitos municípios, foi induzido a favorecer essa atividade, em detrimento de outras potencialidades que tinham os municípios. São observáveis, com facilidade, áreas onde o planejamento urbano promoveu uma nova estética para o espaço, favorecendo o surgimento dos corredores turísticos, em detrimento de outras áreas sem nenhuma estrutura urbana.

Quanto à composição dos Conselhos[8], esta já era observada em outros setores e instâncias governamentais. No turismo, as experiências resultantes da Política Nacional de Municipalização do Turismo de 1994 explicitaram significativamente a importância que exercia a participação da sociedade civil em fóruns democráticos. Contudo, naquele momento, a criação dos conselhos dos polos de turismo também foi significativamente influenciada por um discurso hegemônico, que apresentava somente as vantagens que o turismo poderia ofertar.

Outro fator fundamental para análise é quanto à sua composição e à participação efetiva dos representantes de cada segmento. Conforme determina o regulamento, cada conselho deve ser composto por 30 membros, com um mandato de 02 anos.

Ao poder público corresponde uma representação de 50% dos membros do conselho. No poder público federal e estadual, os membros são escolhidos por indicação entre os órgãos mais envolvidos com a questão do turismo e devem obedecer respectivamente à seguinte composição: a esfera federal com 3 membros e a estadual com 4 membros. No poder municipal, os membros são eleitos por seus pares devendo obedecer ao número de 8 membros.

Na iniciativa privada, são 7 membros eleitos por seus pares, após prévio levantamento de entidades representativas desse segmento realizado pela Secretaria e Governo de Estado.

No Terceiro Setor, os membros são escolhidos por eleição direta entre seus pares, após a secretaria executiva do polo realizar a identificação e seleção das organizações não governamentais, associações comunitárias, universidades e/ou centros de ensino superior que

[8] Somente a partir do PRODETUR/NE II é que os Conselhos de turismo passaram a dispor de atribuições padronizadas, e a composição passa a obedecer ao seguinte critério: 20% poder municipal, 20% poder estadual, 10% poder federal, setor privado 25% e terceiro Setor 25% (REGIMENTO INTERNO DOS CONSELHOS DE TURISMO).

tenham atuação nas áreas de turismo e/ou meio ambiente, dentre os municípios que integram os polos do turismo.

A escolha desses membros ocorre segundo o regulamento, mediante o cumprimento de várias etapas. Após o governo promover previa e amplamente a divulgação junto às essas entidades sobre o pleito, e estas demonstrarem interesse, a Secretaria Executiva manda o regulamento interno e os requisitos de seleção, para que decidam habilitar-se ou não. A formalização da inscrição dessa entidade deve acompanhar um breve histórico, contendo a discriminação de suas atividades nos últimos anos, constando ata de fundação, estatuto e composição da diretoria. Após essa etapa, o Governo do Estado e a Secretaria Executiva analisam o perfil dessas entidades, levando em consideração vários critérios: transparência, parcerias realizadas, dentre outros. Concluída a lista, essas entidades são convocadas para realizarem a eleição de seus pares, obedecendo à proporcionalidade de 2/3 de ONGs e 1/3 de Universidades e Centros de Ensino Superior (Regulamento dos Conselhos de Turismo, Governo do Estado do Rio Grande do Norte, 2003).

Os Conselhos dos Polos de Turismo[9] representam os espaços mais democráticos dessa política. Contudo, dadas as fragilidades da nossa democracia, é fundamental avançar para outras formas que garantam uma participação mais efetiva das populações que são afetadas pelas políticas públicas de turismo. Embora existam nestas reuniões representantes do poder público e da sociedade civil (ONGs e universidades), estas não representam efetivamente as comunidades alvos das políticas de turismo que vem sendo executadas pelo poder público. É reduzida a participação de associações de moradores, não existindo participação de segmentos que, historicamente, residem nestas áreas litorâneas, como os pescadores, rendeiras e artesãos.

No RN, em especial, embora exista um momento em que a comunidade possa participar das reuniões dos conselhos com suas opiniões, chamado "pinga-fogo", a comunidade não tem direito a voto.

A questão do acesso a esses colegiados também deve ser avaliada quanto à dimensão democrática e de sustentabilidade, como propaga o programa, na medida em que as comunidades

[9] Estudos sobre os conselhos dos polos de turismo no Nordeste e no RN são relativamente raros. Registramos apenas um documento que se denomina "Controle Social do Espaço Público: uma análise do Conselho de Turístico Polo Costa das Dunas, de Joice de Souza Gonçalves. Natal: UFRN, 2007. Disponível em: <http://bdtd.bczm.ufrn.br/tedesimplificado//tde_busca/arquivo.php?codarquivo=1461>. Acesso em: 03 set. 2008.

não dispõem de recursos financeiros para se deslocar e assistir às reuniões que sempre ocorrem no município gestor do polo, ficando excluídas dos processos de discussão.

Ainda com referência à estruturação dessa política, para cada estado, que pretenda participar, é exigida a elaboração de um documento em que fiquem definidas todas as estratégias e políticas a serem executadas durante determinado período, especificando-se detalhadamente os aspectos socioeconômicos e ambientais das áreas a serem impactadas com a atividade turística. O Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) é condição decisiva para se tornar apto a receber os investimentos previstos, principalmente a partir do PRODETUR/NE II.

Contudo, essa política só pode ser percebida em suas reais intencionalidades à medida que se reflita sobre as novas funcionalidades atribuídas aos espaços considerados como "vazios litorâneos", com a implementação da estratégia de criação de polos turísticos.

### 1.2.2 Do financiamento à nova lógica socioespacial do litoral nordestino

Em relação aos investimentos, o PRODETUR/NE I foi orçado em US$ 800 milhões, correspondendo a US$ 400 milhões oriundos do BID, repassados através do seu órgão gestor, o Banco do Nordeste. E os outros US$ 400 milhões correspondendo à contrapartida nacional (estados e municípios)[10], sendo esta de 40% nos casos de obras públicas múltiplas e desenvolvimento institucional (CRUZ, 2000). Quanto à contrapartida nacional, os recursos são alocados de cotas do fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios. O órgão mutuário e executor é o Banco do Nordeste, tendo como garantia o governo federal (CRUZ, 2000).

Essa constatação nos induz a afirmar que essa política é uma nova forma de promover o endividamento do Estado. Por outro lado, reverter parcelas significativas desses fundos, para serem aplicados num só segmento, inibe estas localidades a desenvolverem outras potencialidades, ou outras formas de empreendedorismo local.

[10] Conforme Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU, 2003 p. 15) a contrapartida mínima seria de US$ 270 milhões (incluídos US$ de 55,6 milhões para o pagamento de juros e comissão de crédito) oferecidos pela União, nos projetos de construção, ampliação e modernização dos aeroportos; e pelos estados participantes, para as demais obras do programa.

Com relação à reforma dos aeroportos, considerados vitais para o desempenho do modelo pretendido pelo PRODETUR/NE I, que era de fomentar o fluxo internacional de turistas, seriam financiados pelo BNB até 50% do custo total da obra, ficando o restante, os outros 50%, a cargo da União (CRUZ, 2000).

Para a execução desses investimentos, foi estabelecido em 12 de dezembro de 1994 o contrato 0841/OC-BR entre o BID e o Banco do Nordeste (BENEVIDES, 1998), ficando assim previstos os recursos para o PRODETUR/NE I, conforme exposto na tabela 1.

**Tabela 1.1: Distribuição dos Recursos do PRODETUR/NE I (fase I), por categoria de investimento e fonte de financiamento (em US$ 1.000,00) milhões (Previsão)**

| | | FONTE DE FINANCIAMENTO | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | **USOS** | **BID** | **LOCAL** | **TOTAL** | **% TOTAL** |
| 1. | Engenharia | 0 | 59.410 | 59.410 | 7,4 |
| 1.1 | Estudos | | 9.300 | 9.300 | 1,1 |
| 1.2 | Supervisão | | 26.230 | 26.230 | 3.3 |
| 1.3 | Administração | | 23.880 | 23.880 | 3.0 |
| 2. | Desenvolvimento Institucional | 11.940 | 17.930 | 29.870 | 3,7 |
| 3. | Custos Diretos de Obras Múltiplas | 328.050 | 174.972 | 503.022 | 62,9 |
| 3.1 | Saneamento | 131.780 | 77.370 | 209.150 | 26,2 |
| 3.2 | Disposição de resíduos sólidos | 9.210 | 5.390 | 14.600 | 1,8 |
| 3.3 | Recuperação Ambiental | 16.760 | 8.240 | 25.000 | 3,1 |
| 3.4 | Transporte | 77.250 | 38.900 | 116.150 | 14,6 |
| 3.5 | Recuperação de Patrimônio Histórico | 39.050 | 19.450 | 58.500 | 7,3 |
| 3.6 | Custos sem destinação específica | 50.000 | 29.622 | 79.622 | 9,9 |
| **4.** | **Aeroportos** | **46.760** | **46.760** | **93.520** | **11,7** |
| 5. | Custos Concorrentes | 0 | 9.700 | 9.700 | 1,3 |
| 5.1 | Aquisição de terrenos | | 8.000 | 8.000 | 1,0 |
| 5.2 | Relocalização de população | | 1.700 | 1.700 | 0,2 |
| 6. | Contingentes (DI e Aeroportos) | 9.250 | 9.250 | 18.500 | 2,3 |
| 6.1 | Contingências | 5.575 | 5.575 | 11.150 | 1,4 |
| 6.2 | Imprevistos / Escalonamento de preços | 3.675 | 3.675 | 7.350 | 0,9 |
| 7. | Custos Financeiros | 4.000 | 81.978 | 85.978 | 10,7 |
| 7.1 | Juros | | 75.544 | 75.544 | 9.4 |
| 7.2 | Comissão de Crédito | | 6.434 | 6.434 | 0,8 |
| 7.3 | Inspeção e supervisão | | | 4.000 | 0,5 |
| **TOTAL** | | **400.000** | **400.000** | **800.000** | **100** |

FONTE: Banco do Nordeste do Brasil (1995 *apud* CRUZ, 2002).

No entanto, apesar da experiência que a maioria dos Estados do Nordeste já tinha acumulado com a política de megaprojetos turísticos, Cruz (2000) afirma que persistia a dificuldade, por parte de estados e municípios, em obter os recursos que correspondem à

contrapartida local. Observada essa situação, o Banco do Nordeste, após negociar com o BID, passa a redefinir as contrapartidas em 40% (contrapartida local) e 60% (BID), e para obras múltiplas 50% (local) e 50% (BID). No caso dos aeroportos, houve uma flexibilização de 18 meses nos 20% do aporte da contrapartida local.

A tendência em favorecer o turismo internacional, em detrimento do nacional, fica explícita, haja vista o investimento aplicado maciçamente em aeroportos, como ilustram as tabelas 1.1 e 1.2. No entanto, uma política que favorece a construção de aeroportos (que são caracteristicamente fortes indicadores dos fluxos internacionais ou exógenos) sem antes desenvolver uma política que estruture os espaços locais (os fixos), com infraestrutura adequada, que promova a capacitação profissional destas populações litorâneas, está implicitamente condicionando um processo, que pode gerar como consequência, uma desestruturação social destas localidades submetidas às novas funcionalidades induzidas pela atividade turística.

Mas até abril de 2003, conforme o setor gerencial do PRODETUR informou ao TCU, os valores investidos alcançaram a cifra de US$ de 592 milhões, principal e contrapartida, em 346 projetos nos mais diversos componentes, conforme descreve a tabela 2.

O PRODETUR-NE contabiliza ainda, como investimento de contrapartida, o montante de 117,4 milhões referentes a custos financeiros (juros, comissão de credito, inspeção e supervisão do BID) (PRODETUR-NE, Relatório de Auditoria, TCU, 2003, p. 12).

**Tabela 1.2: Valores aplicados PRODETUR/NE I (1994, abril/2003)**

| Componente | BID (US$) | Contrapartida (US$) | Total (US$) |
|---|---|---|---|
| Desenvolvimento Institucional | 15.043.710,67 | 4.579.365,39 | 19.623.076,06 |
| Saneamento | 97.416.441,15 | 42.634.532,34 | 140.050.973,49 |
| Recuperação e Proteção Ambiental | 5.582.454,34 | 14.101.765,34 | 19.684.219,67 |
| Transporte | 110.537.020,09 | 31.237.171,15 | **141.774.191,24** |
| Recuperação do Patrimônio Histórico | 33.775.871,37 | 9.033.528,64 | 42.809.400,01 |
| Aeroporto | 108.644.952,91 | 114.092.348,56 | **222.737.301,47** |
| Aquisição de Terras | 0,00 | 5.382.879,14 | 5.382.879,14 |
| Serviços de Engenharia e Administração | 1.999.436,27 | 20.027.427,90 | 22.064.864,17 |
| **Jurus** | 0,00 | 106.056.914,77 | **106.056.914,77** |
| **Comissão de Credito** | 0,00 | 8.800.278,14 | **8.800.278,14** |
| **Inspeção e supervisão BID** | 2.525.000,00 | 0,00 | **2.525.000,00** |
| **Valor aplicado** | **375.517.886,80** | **355.991.211,36** | **731.509.098,16** |

FONTE: PRODETUR/Prodetur Gerencial (*apud* TCU, 2003).

Uma análise parcial desses valores aplicados permite afirmar que aproximadamente 16% do valor aplicado, ou seja, US$ 117.382.192,91 destinaram-se apenas para juros, comissão de crédito, inspeção e supervisão do BID, valores muito superiores aos destinados, por exemplo, para a recuperação e proteção ambiental e recuperação do patrimônio histórico. Outra observação é que os valores aplicados no setor de transporte e aeroporto, ou seja, na facilitação dos fluxos, corresponderam a aproximadamente 49% de todo o valor investido pelo PRODETUR para a região. Para uma região tão precária de infraestrutura urbana, esta distribuição dos recursos nos conduz a uma preocupação quanto aos impactos socioambientais que essa refuncionalização do espaço pode causar nas comunidades inseridas, enquanto destinos turísticos.

Contudo, apesar das diferenças percentuais, é notório, em ambas as tabelas, também que os valores aplicados sobre os componentes que se referem aos fluxos (aeroportos, transportes) são significativamente maiores que os referentes aos outros itens citados.

Cruz (2002) destaca que mediante as dificuldades já apresentadas pelos estados, os custos de alguns projetos foram redimensionados e enxugados, algumas obras foram excluídas e outras incluídas. Observadas essas mudanças orçamentárias, principalmente nos projetos dos Aeroportos de Fortaleza e de São Luís, os recursos previstos ficaram assim distribuídos aos estados, conforme tabela 1.3.

**Tabela 1.3: Distribuição de Recursos previstos para a fase I do PRODETUR – NE, por estado e por projeto (em US$ 1.0000)***

| UF | Sistema Viário/ Drenagem | Rodovias | Abastecimento Água | Esgoto sanitário | Limpeza Urbana | Rec. Pres. Ambiental/ Patrimônio Histórico | Desenvolvimento Instit. | Aeroporto Terminal Marítimo* | Total Recursos |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| MA | | | | | | 43.900 | 2.370 | 8.350 | 54.620 |
| PI | 1.000 | 11.400 | 15.000 | 2.000 | 500 | 1.800 | 3.000 | 2.085 | 36.785 |
| CE | | 29.191 | 7.100 | 20.370 | | 5.123 | 4.300 | 60.500 | 126.584 |
| RN | 10.868 | 3.266 | 1.751 | 5.772 | 3.120 | 993 | 3.480 | 15.700 | 44.950 |
| PB | 563 | | 1.621 | 22.086 | 2.205 | 7.379 | 2.790 | | 36.644 |
| PE | 8.450 | 7.756 | 15.647 | 13.113 | 1.536 | 2.572 | 1.740 | 825** | 51.639 |
| AL | 17.218 | | 3.008 | 17.325 | 4.948 | 5.851 | 6.650 | | 55.000 |
| SE | | 11.792 | 14.630 | 24.409 | | | 3.440 | 6.710 | 60.981 |
| BA | | 19.067 | 6.610 | 18.708 | 1.586 | 770 | 3.015 | 5.700 | 55.456 |
| **TOT** | **38.099** | **82.472** | **65.367** | **123.783** | **13.895** | **68.388** | **30.785** | **99.870** | **522.659** |

FONTE: BNB (Out/1995 *apud* CRUZ, 1999).

* Os valores expostos neste quadro incluem duas fontes de financiamento do Programa (BIB e contrapartida local).

** O estado de Pernambuco é o único que prevê a utilização de recursos do PRODETUR para a construção de um terminal marítimo.

Um detalhamento dessas obras em cada estado seria fundamental para se observar como ocorreu a aplicação desses investimentos. Entretanto, como as fontes se restringem em sua grande maioria a dados oficiais, observados nos PDITS de cada estado, optamos por incluir os dados que foram divulgados pelo Relatório de Auditoria PRODETUR/NE I DE 2003 do TCU, conforme tabela 1.4.

**Tabela 1.4: Distribuição dos recursos financeiros PRODETUR I (1994 – abril/2003)**

| UF | BID (US$) | Contrapartida (US$) | Total (US$) |
|---|---|---|---|
| BA | 144.746.506,99 | 75.548.472,03 | 220.294.979,02 |
| CE | 76. 108.886.79 | 60.700.717,61 | 136.809.604,40 |
| SE | 32.605.015,98 | 20.418.030,95 | 53.023.046,93 |
| AL* | 22.257.384,63 | 17.149.675,63 | 39.407.060,26 |
| **RN** | **22.326.755,48** | **16.338.001,31** | **38.664.756,79** |
| MA | 22.510.361,77 | 14.278.835,75 | 36.789.197,52 |
| PE | 23.866.810,22 | 11.746.618,38 | 35.613.428,61 |
| PB | 19.852.011,13 | 12.774.616,44 | 32.626.627,57 |
| PI | 8.716.153,81 | 12.269.050,36 | 20.985.204,16 |
| **NE** | **372.989.886,80** | **241.224.018,46** | **614.213.905,26** |

FONTE: PRODETUR/Prodetur Gerencial (*apud* TCU, 2003, p.13).
(*) financiamento concedido ao município de Maceió, em razão da falta de capacidade de endividamento do estado de Alagoas.

Uma mesma preocupação se acentua quando observamos os dados referentes aos recursos destinados para os estados, quando, por exemplo, para o RN há uma diferença significativa de valores da ordem de US$ 6.285243,21 entre as tabelas 1.3 e 1.4. Todavia quando comparados com o PDITS, estes dados também apresentam contradições, à medida que o referido documento informa valores aplicados da ordem de US$ 41.870.822,00 mais custos financeiros (PDITS, 2003).

A distribuição destes recursos, no entanto, não é resultado de uma lógica interna de desenvolvimento democrático ou considerado na perspectiva do desenvolvimento local, ou de arranjos produtivos locais, de participação ativa das comunidades na criação de projetos turísticos que favoreçam as populações litorâneas. É, antes de tudo, resultado da articulação das elites locais com o estado, capitaneados pelas propostas do capital internacional, no sentido de se criar novos suportes de sistemas de objetos e de sistemas de ações que justifiquem o (re) ordenamento do território litorâneo pelo turismo como fator de desenvolvimento social e proteção dos recursos ambientais. Contudo, com fins de torná-lo rentável para os investimentos estrangeiros, as redes de hotéis e demais segmentos de investidores, que, hegemonicamente, vem através do turismo,

intensificam um processo contínuo de estratificação de lugares, de paisagens e de culturas com objetivos puramente econômicos. Abordagem que é fundamentada na criação dos polos turísticos para regiões antes consideradas sem nenhuma qualidade turística.

### 1.2.3 Dos "Vazios litorâneos" as novas territorialidades dos "Polos Turísticos"

O espaço sempre representou para o modo de produção capitalista um dos fatores primordiais, como elemento do processo de produção de riquezas, de extração da mais-valia e, sobretudo, de reprodução do próprio capital. Por isso, um dos seus alicerces se fundamenta justamente na propriedade privada dos meios de produção, que tem no espaço sua base primeira. O que tem mudado, ao longo do desenvolvimento deste modelo, são as formas, as funções e os processos como essa lógica vem sendo aplicada. As funções, apesar de mantidas explicitamente como fator de acumulação, são condicionadas por processos em que o tempo é condicionado pela ciência, pela tecnologia e pela informação.

O turismo, enquanto intrinsecamente centrado nessa lógica, consubstancia assim uma dessas formas e talvez a mais concreta, de como esta se desenvolve na modernidade. Pode-se até afirmar que, com o desenvolvimento do turismo, a categoria "espaço" tomou no capitalismo outra perspectiva, no sentido da acumulação de riquezas e da extração da mais-valia. Torna-se cabível também afirmar, conforme Barbosa (2003), que com esta atividade o espaço assume uma dimensão profundamente dialética e vulnerável a diversos usos e abstrações pelo capital, contudo, sua realização somente ocorre em uma concreticidade histórica social.

No turismo não é o espaço em si, mas são as imagens que dele se é capaz de construir, de apropriar ou estabelecer, que o definirá. Isto é, no turismo se conhece as localidades mais pelas paisagens que delas se constrói do que pelo espaço onde este se localiza na sua totalidade. São partes, estratificadas do espaço, onde o belo enquanto totalidade tomada do real é um fetichismo posto como produto-mercadoria.

Esse fato, ou esta perspectiva, avança as possibilidades de dominação do espaço no capitalismo, pois não é o objeto-materialidade em si que se quer sobre ele ter a posse, mas as paisagens que se criam sobre dada espacialidade. Isto é visível quando se discutem as novas espacialidades do turismo na modernidade, enquanto lógica empreendida para o Nordeste do

Brasil. É fundamental destacar que a imagem que se criou desta região. Assim como de muitas outras, no Brasil e no mundo, durante muito tempo constituíram-se como áreas promovidas de escassez turística, (caracterizadas pela pobreza, pela aridez, sem qualidade nem condições de se tornarem atrativos turísticos), baseadas na incapacidade de se localizarem nas demandas que formavam o imaginário do produto turístico.

Com os avanços técnicos, científicos e de informação após o período do pós-guerra e com a ideologia ambientalista, que reaparece com todo vigor a partir dos anos de 1970-1980, novas perspectivas vão surgindo sobre as formas de apropriação e domínio do espaço. Entretanto, é imprescindível considerar que estas novas formas de perceber o espaço no capitalismo se justificam muito mais pela necessidade intrínseca em estender as formas de extração de riqueza, através da gestão privada do espaço, do que preservá-los como um bem público. O produto turístico ecológico associado à paisagem midiaticamente criada através de cartão-postal, comercializada como elemento de um pacote turístico, são exemplos de como o espaço se torna vulnerável aos interesses do capital.

É nesse contexto, através da SUDENE, que se idealiza o turismo para as áreas litorâneas do Nordeste, consideradas como "vazios litorâneos" (CRUZ, 2000) ou "demográficos" (RODRIGUES, 2006).

Mas se tomarmos como base o conceito de Santos (2008) sobre espaço, como sendo aquele que é resultado do trabalho humano e se percebermos que o trabalho humano – enquanto forma de produção – não ocorre de forma igual em todos os espaços, vamos entender que há muitas formas de apropriação e de produção do espaço, mesmo dentro do capitalismo.

Nesse sentido, o discurso dos "vazios litorâneos", já utilizada pelo discurso oficial da SUDENE, que passou a considerar o litoral do Nordeste como espaço de atração para o turismo, mas como justificativa para o desenvolvimento da atividade turística não se justifica. Isto porque historicamente tem sido no litoral onde se estabeleceram os maiores contingentes populacionais da região.

Já com respeito aos "Sertões" (aqui definidos como sendo a área que está além da linha costeira, segundo o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, ou seja, áreas ou localidades que estejam além dos 50 quilômetros da linha de costa), com algumas exceções ainda

hoje apresentam densidade populacional inferior à soma de todos os aglomerados urbanos[11] considerados de zona costeira e comparativamente iguais, se comparados com os municípios litorâneos.

Assim o discurso oficial se justifica, muito mais pela imposição de um modelo exógeno, que justificava as áreas litorâneas como sendo as mais capazes de implementarem as atividades turísticas com êxito, do que uma realidade exatamente só de densidade populacional.

Mas, por outro lado, essa lógica também burguesa, implicitamente não tinha o interesse de se confrontar com os aspectos socioeconômicos e ambientais dos sertões, onde a imagem de pobreza, miséria associada a uma paisagem natural de aridez é de difícil estetização para ser transformada em atrativo turístico.

Há ainda outro aspecto a se destacar se refere ao discurso dos "vazios litorâneos", como áreas prioritárias a serem ocupadas pelo turismo. Quando, na verdade, estas áreas são uma extensão do urbano, principalmente do entorno das capitais dos estados, conforme relata Cruz (2000, p. 30), o "urbano antecedeu ao turismo". É a partir destes espaços urbanizados ou semiurbanizados que passa a ocorrer uma acelerada ocupação dos espaços litorâneos pelo turismo. Há casos raros como Canoa Quebrada no Ceará, Pipa no Rio Grande do Norte, dentre outros, onde o turismo ocupa as áreas menos densas em que a "urbanização é posterior ao turismo" como afirma Cruz (2000, p. 31).

O turismo, assim considerado como um dos elementos fundamentais do processo de globalização (RODRIGUES, 2006), pelas características que o constituem desde suas origens, reforça as noções de flexibilização do espaço-tempo, quando na produção e uso do espaço vai paulatinamente transformando em territórios turísticos as mais diversas regiões do globo. Exacerba as diferenças expressas pelo lugar, uma vez que o turista se desloca em busca do novo, do inusitado, da aventura, de um lugar caracterizado pela sua força identitária (RODRIGUES, 2002).

Nessa relação, apesar de "fortalecer" as diferenças, os localismos, pelas características já mencionadas, contribuem significativamente para sua alteração, que sendo local também se torna global na logística aplicada no desenvolvimento da atividade turística, que conforme Rodrigues

[11] A título de exemplo, tomando como base a soma de todo a população dos 37 municípios considerados de Zona Costeira do Rio Grande do Norte em 2007, que é de 1.758.772, esta corresponde a mais de 58% de toda a população do Estado, que é de 3.013.740. Só a população que reside em cidades litorâneas que são em número de 23 (ou seja, que tem parte de seu território defronte o mar, a praia) corresponde a 1.237.089 habitantes ou 41% de toda a população do Estado. Em todo o interior do Estado (em 130 municípios) residem apenas 1.254.968, ou seja, apenas 17.879 pessoas a mais que no litoral. Contudo, são 503 mil a menos que na zona costeira, que corresponde a apenas uma distancia de 50 km da praia. (Elaborado com base em "Contagem da população, IBGE, 2007).

(2006, p. 303) “Apesar de os cenários e processos serem diferentes, os resultados finais tendem à homogeneidade, quase indiferentes ao entorno e as condições históricas”.

Na perspectiva de Giddens, esses se tornam (1991, p. 27) “cada vez mais fantasmagóricos, sendo completamente penetrados e moldados por influências sociais bem distantes”. Onde, enfim, a multiterritorialidade vai sendo construída juntamente com a turistificação do território (RODRIGUES 2006, p. 303).

Nesses espaços refuncionalizados pelo turismo é fácil perceber o pitoresco, arcaico, exótico, tradicional ao lado de formas estandardizadas, sofisticadas, que passam a compor a paisagem do local turistificado na sua paisagem natural e social.

São, contudo, perceptíveis como ilhas de “inclusão - excludentes” no tempo e no espaço. A vida cotidiana do autóctone – pescador – rendeira contrasta com a velocidade dos roteiros turísticos, que perpassam as comunidades no som dos motores das lanchas, nas rodas do bugueiros, dos ônibus de luxo, na estandardização do local de trabalho, agora transformado em atrativo, e espaço para a apreciação e lazer. Mas a precariedade social permanece como algo latente e característico das populações e comunidade litorâneas. O espaço, já estratificado, passa a apresentar traços de um cotidiano ambíguo e contraditório, em que espaço para o trabalho agora tem que ser dividido com o espaço do ócio trabalhado, ou seja, o lazer.

Nessa lógica, o turismo vai produzindo a mercantilização de lugares, até então não inseridos, nos circuitos do capital de forma tão intensa, agindo como um novo dominador, consumindo paisagens, transformando modos de vida, impondo aos habitantes locais o império do valor troca (OURIQUES, 2005).

São, na perspectiva de Rodrigues (2006, p. 206):

> [...] exemplo típico de território descontínuo reticular, de tessitura complexa, de caráter funcional e mercantil, que integra o turismo local-regional ao contexto do mercado global, considerando os fluxos do turismo internacional, capitaneado por macroatores e submetido a lógicas verticais.

Nessa perspectiva, o Estado, principalmente nos países emergentes e pobres, tem assumido papel primordial (RODRIGUES, 2006), adotando o mesmo ideário dos anos sessenta (OURIQUES, 2005), à medida que cria inúmeros mecanismos facilitadores, que passam a favorecer o desenvolvimento da atividade turística de forma monopolista. Como agente local

dessa lógica, é também quem realiza a primeira seleção espacial de lugares-regiões, que devem ser contemplados por seus programas de turismo (CRUZ; SANSOLO 2006).

Para Archer; Cooper (*apud* THEOBALD, 2002, p. 91) essa forma de desenvolvimento é considerada de tipo "neocolonial", pois retira o "poder dos níveis local e regional e o concentra nas mãos das companhias multinacionais (...)" que passam a negociar apenas no nível nacional. Neste sistema apresenta-se ainda uma lógica burocrática onde "as decisões são quase sempre tomadas pelos políticos e planejadores, levando-se em conta a percepção de interesse nacional e não o interesse local". Ressaltam ainda (*ibidem*, p. 97) que "(...) frequentemente a opinião destes são influenciadas pelas opiniões dos financistas e dos empreendedores, cuja principal preocupação é o lucro de seu investimento".

Nessa estratégia por novos lugares turísticos e dada a dependência as exigências internacionais para a liberação de recursos financeiros, os agentes de governo acabam por atuar em nome dos interesses exógenos, promovendo um processo que permite considerá-los como um novo colonialismo, pois não atende aos interesses locais.

Assim sendo é que o PRODETUR/NE, através da criação de polos turísticos, passa a impor uma nova dinâmica territorial urbana, principalmente para as cidades litorâneas.

As definições das áreas a serem destinadas como prioridades para o turismo e suas inversões de prioridades, conforme é observável no quadro 1, constata a influência externa que os estados receberam. É possível constatar também que, em sua grande maioria, os estados reduziram suas áreas de planejamento, priorizaram os espaços litorâneos em detrimento de outras áreas do estado. A exceção apenas ocorreu com algumas localidades consideradas de alto potencial turístico, como, por exemplo, São Raimundo Nonato no estado do Piauí.

Cruz (2000) nos afirma que essas inversões de prioridades, ocorridas no PRODETUR/NE I, resultaram das seguintes situações: dificuldade financeira que alguns estados encontram no sentido de responder pela contrapartida local; o programa de ações original não ter sido preparado com o necessário cuidado no que se refere à definição das prioridades pelos estados, e, por fim, a mudança de estratégia do programa, uma vez que a maior parte dos municípios do interior, originalmente incluídos na fase I, foi excluída, sendo priorizados os municípios litorâneos.

**Quadro 1.1: Quadro de Prioridades do PRODETUR/NE com inversão**

| UF | PRIORIDADE | | |
|---|---|---|---|
| | **I** | **II** | **III** |
| MA | São Luís, Tutoias, Barreirinhas, Alcântara, Cururupu | Carolina, Humberto de Campos, Primeira Cruz, Poço do Lumiar e São José do Ribamar | Araioses |
| Inversão | São Luís, Alcântara | | |
| PI | Luís Correa, Paranaíba, São Raimundo Nonato | Oeiras, Amarante, Pedro II, Esperantina, Piripiri | Campo Maior, José de Freitas, Batalha, Floriano, Cristino Castro |
| Inversão. | Não realizou inversão | | |
| CE | Fortaleza, Ubajara, Aracati, Quixadá, Juazeiro do Norte | Camucim, Itapipoca, Caucaia, Aquiraz, Mundaú | Lagamar do Cauí, S. Gonçalo do Amarante, Trairi, Cruz, Cascavel, Beberibe, Icapuí, Tianguá, Sobral, Crato, Barbalha, Santana do Cariri, Canindé, Guaramiranga, Icó, Orós |
| Inversão | Itapipoca, Caucaia, Trairi, S. Gonçalo do Amarante, Paraipaba, Paracuru, denominado Costa do Sol Poente | | |
| **RN** | **Natal, Ceará-Mirim, Extremoz, Maxaranguape, Touros** | **Mossoró, Grossos, Baía Formosa, Goianinha, Parnamirim.** | **Nísia Floresta, Tibau do Sul, Vila Flor, S. J. Mipibu, S. Bento do Norte, Galinhos, Caicó, Currais Novos, Açu** |
| Inversão | Natal, Ceará-Mirim, Extremoz, Tibau do Sul, Parnamirim | | |
| PB | João Pessoa, Campina Grande, Conde, Cabedelo, Lucena | Areias, Souza, Ingá, Boqueirão, Rio Tinto | S. Luzia, Patos, S. J. do Rio do Peixe, Baía da Traição, Mataroca, Pitimbu, Maranguape, Cajazeiras. |
| Inversão | João Pessoa, Cabedelo | | |
| PE | Paulista, Sirinhaém, Rio Formoso, Itamaracá, Igaraçu | Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Caruaru, Gravatá | Bezerros, Cabo de Santo. Agostinho, Ipojuca, S. J. da Coroa Grande, Petrolina, Taquaritinga do Norte, Triunfo, Vicência, Goiana, Carpina, Sta. Cruz do Capibaribe, Tracunhaém, Camarajibe, Salgadinho |
| Inversão | Sirinhaém, Rio Formoso, Recife | | |
| AL | Maragoji, Japaratinga, Porto Calvo, Barra de Santo Antônio, Paripuera | Maceió, Marechal Deodoro, Barra de S. Miguel, Coruripe, Penedo | Mar Vermelho, Piaçabuçu, União dos Palmares, Piranhas, Palmeira dos Índios |
| Inversão | Maragoji, Barra de Sto. Antônio, Paripuera, Maceió | | |
| SE | Aracaju, Estância Indiroba, Itaporanga d'Ajuda, Santa. Luzia do Itanhi | Salgado, Barra dos Coqueiros, São Cristóvam, Laranjeiras, Itabaiana | Indiroba, Santo. Amaro das Brotas, Ilha das Flores, Brejo Grande, Campo do Brito, Poço Redondo, Lagarto, S. Cristóvão, N. Sra. da Glória, Macambira |
| Inversão | Aracaju e Barra dos Coqueiros | | |
| BA | Salvador, Camaçari, Ilhéus, Porto Seguro, Lençóis | Valença, Itabuna, Canavieira, Caravelas, Itaparica, Vera Cruz | Belmonte, Nova Viçosa, Rio das Contas, Morro do Chapéu, Cachoeiras, Itacaré, Canudos, Juazeiro, Bom Jesus da Lapa. |
| Inversão | Belmonte, Santa Cruz Cabrália, Coroa Vermelha, N. Sra. da Ajuda, Trancoso, Porto Seguro, Salvador, Camaçari, Ilhéus, Lençóis | | |

FONTE: Elaborado com base em EMBRATUR; SUDENE; BNB, CT/NE (1992 *apud* CRUZ, 2000, p. 114-117).

Entretanto, observando que a incapacidade financeira dos estados do Nordeste e, particularmente, do Rio Grande do Norte em desenvolver políticas públicas eficientes é quase endêmica, consideramos que estas inversões ocorreram muito mais por uma imposição programática do que pelas condições financeiras, que é também notoriamente precária na grande maioria dos municípios litorâneos que compõem os vários polos de turismo. Como ficará demonstrado no desenvolvimento desta tese.

É fundamental também destacar que, para o "trade" turístico internacional, as áreas litorâneas passaram neste período a surgir como espaços fundamentais para o desenvolvimento da atividade turística. Em nível local, estas áreas contrastavam em beleza com as áreas de sertão, consideradas precárias em condições sociais e desprovidas de belezas naturais.

Após essas inversões, que ocorreram entre os anos de 1992-1995, surgiram os seguintes polos turísticos do Nordeste, conforme pode ser observado na figura 1.1.

**Figura 1.1: Polos de Turismo do Nordeste.**
FONTE: BNB (2006).

No Rio Grande do Norte, essa realidade com algumas particularidades locais passa a ocorrer a partir de 1995, quando o Programa de Desenvolvimento do Turismo começa a ser instaurado. Como ocorreu essa política, como foram sendo estruturados os polos e quais as interferências que causaram do ponto de vista socioeconômico e ambiental será o objeto de estudo a seguir.

## CAPÍTULO II – O PRODETUR NO RIO GRANDE DO NORTE

O PRODETUR, apesar de ser destinado para a região nordeste como um todo, foi tomando as conotações locais, de acordo com os aspectos geográficos, as conformações socioespaciais, política e de poder estabelecidas historicamente em cada estado.

No Rio Grande do Norte, o litoral foi, desde o descobrimento, o espaço considerado estratégico para a segurança e garantia da ocupação do território colonial. Foi nesta área onde ocorreu o desenvolvimento das principais atividades econômicas desde aquele período.

A extração do pau-brasil (que ocorria mesmo antes do processo colonial) e o cultivo da cana-de-açúcar construíram a paisagem do litoral oriental até meados dos anos de 1970-1980. No litoral setentrional, a extração do sal marinho (que antecede também o período colonial), com grandes salinas naturais e artesanais, constituiu o grande traço deste trecho de litoral até 1960 (THIÉBLOT, 1979), quando então estas passam a ser mecanizadas. Contudo, as salinas foram também o palco onde ocorreu o maior conflito territorial e étnico do Brasil, a "Guerra dos Bárbaros" (PUNTONI, 2002).

Essas características construídas historicamente não podem ser desconsideradas, quando das abordagens sobre a atividade turística no Rio Grande do Norte. Os inúmeros contextos socioespaciais, construídos numa dinâmica dialética e relacional entre as diversas estruturas (hierarquias sociais e o meio ambiente ao longo da evolução de formação do território potiguar), são elementos fundamentais para se compreender como o turismo na atualidade vem construindo sua territorialidade através dos polos turísticos. Como nos afirma Barbosa (2003, p. 362) "[...] o espaço humano é a síntese, sempre renovada, das contradições e da dialética social, em que o espaço natural e o espaço humanizado se interagem, interpenetrando-se na construção da história da humanidade".

Assim, as territorialidades turísticas do litoral potiguar só podem ser entendidas, na atualidade, mediante a compreensão de um espaço que foi profundamente transformado, constituindo os territórios-paisagens, hoje apropriados pelo turismo.

O Rio Grande do Norte, desde a década de 1970-1980, já vinha implantando uma política de turismo, de certa forma arrojada para a época. Com o Projeto Parque das Dunas/Via Costeira, esta atividade passa a ser reconhecida como um mecanismo potencial de desenvolvimento, não só para a capital, mas para as mais diversas áreas do estado, mergulhadas em baixíssimos

indicadores sociais e econômicos. Todavia, faltavam os recursos que permitiriam promover o desenvolvimento social tão esperado.

O turismo, enquanto atividade indutora do desenvolvimento, pela capacidade que tem de gerar emprego e renda, de arrecadar divisas, de promover fluxos humanos e financeiros, surgia então como a possibilidade mais viável para fazer o estado sair da inércia em que se encontrava. A criação do PRODETUR/RN I, baseada na metodologia de polos de turismo, consolida no RN esta perspectiva**.** E produz consequências profundas nas relações entre os municípios, na divisão territorial do estado e, sobretudo, na aplicação dos recursos públicos, que passam a ser destinados prioritariamente, a partir de então, para infraestrutura e serviços básicos fundamentais às áreas a serem turistificadas.

Todavia, na perspectiva de Fonseca (2005), esta política criou também "externalidades positivas", ao transformar um projeto pontual numa política pública que paulatinamente iria chegar a todas as regiões do estado, através da criação dos "Polos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável".

Naquele momento, no auge do turismo de "sol" e "praia" e, devido ao destaque surgido com o projeto Parque das Dunas/Via Costeira, esse programa chega como mecanismo fundamental para o desenvolvimento do turismo no estado, na medida em que gerou novas espacialidades, com o discurso da criação de polos turísticos em todas as regiões do estado. Com esta perspectiva, foram criados dois polos no litoral e três no interior, conforme pode ser observado na figura 2.1.

É oportuno, neste momento, salientar que, dada a ênfase deste estudo se concentrar nas transformações socioespaciais promovidas pelo turismo no litoral potiguar, são destacados primeiramente aspectos que caracterizam os polos situados nesta área, ou seja; o Polo de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável Costa das Dunas e em seguida o Polo de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável Costa Branca. As referências aos polos do interior serão feitas de forma sucinta, apenas para que se tenha uma visão sistêmica dos aspectos e potencialidades turísticas do estado.

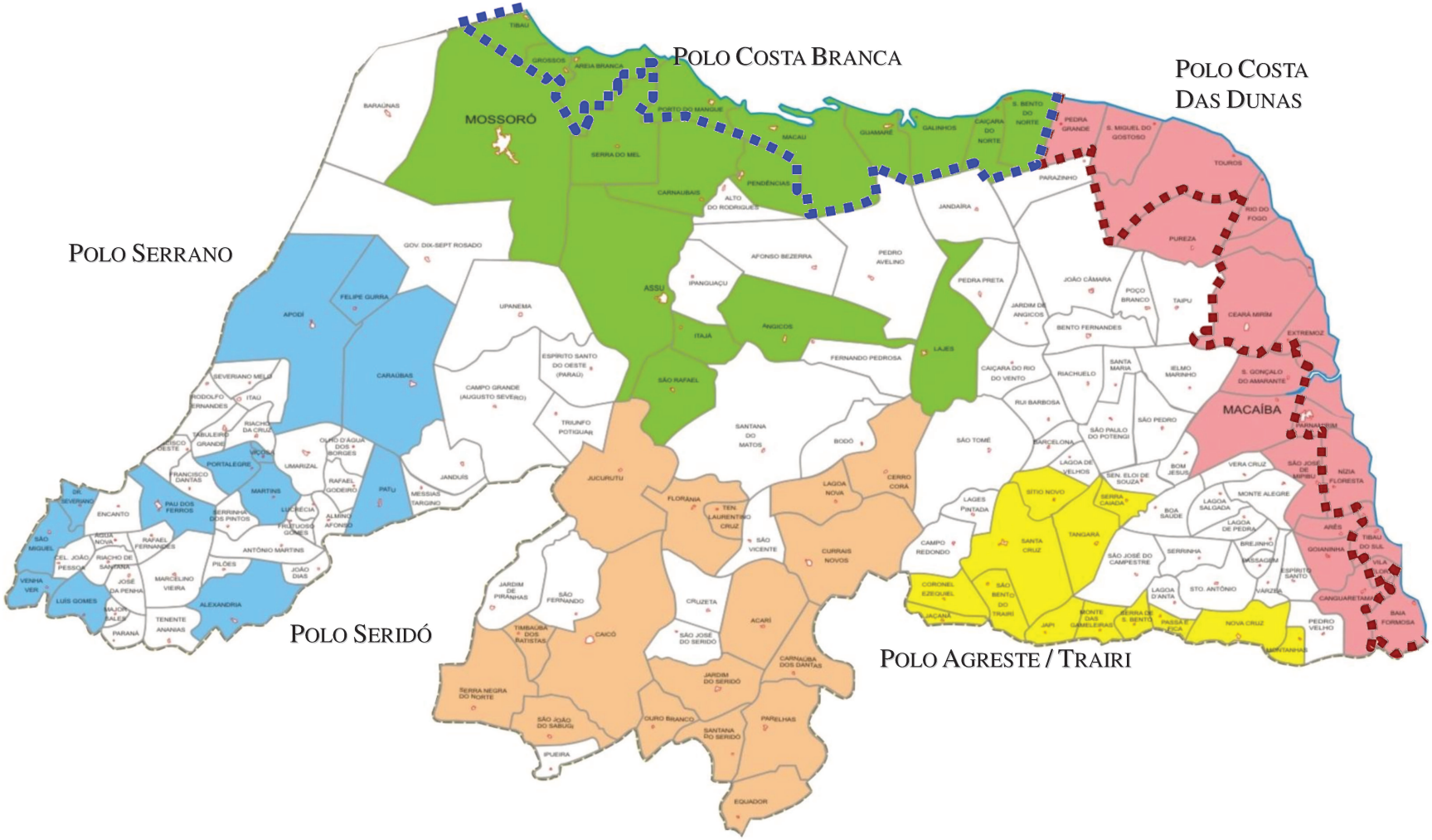


**Figura 2.1: Polos de Turismo do Rio Grande do Norte.**
FONTE: SETURN (2005).

## – O Polo de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável Costa das Dunas[12]

O Polo de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável Costa das Dunas passa a funcionar a partir de 1998-1999, antes mesmo de ser instituído legalmente. Ocupa todo o litoral oriental e parte do litoral norte do estado, numa extensão de aproximadamente 200 quilômetros de praias e 2.731,71km$^2$, conforme apresenta a figura 2.1.

Esse polo é composto por 21municípios. Na faixa litorânea estão situados 14 municípios, sendo estes: Pedra Grande, São Miguel do Gostoso, Touros, Rio do Fogo, Maxaranguape, Ceará-Mirim e Extremoz, Natal, Parnamirim, Nísia Floresta, Senador Georgino Avelino, Tibau do Sul, Vila Flor e Baia Formosa. Os demais 7 municípios estão situados na linha de zona costeira e são estes: Pureza, São Gonçalo do Amarante, Macaíba, São José do Campestre, Arês, Goianinha e Canguaretama. Estes municípios permanecem ainda basicamente rurais, tendo como atividades econômicas fundamentais a agricultura (prioritariamente de subsistência, com exceção da cultura do coco, da agroindústria canavieira) e a pesca[13].

O setor de serviços, que tinha como um dos maiores empregadores o serviço público e o comércio, com a introdução da política de turismo ainda tem grande peso na oferta de trabalho para a maioria dos municípios litorâneos.

A partir de 1970/1980 com a introdução da carcinicultura, do projeto do parque industrial, do Projeto Turístico Parque das Dunas / Via Costeira, este polo passou a ter uma maior diversificação econômica.

Com a introdução do PRODETUR RN I, o turismo passou a assumir posição de destaque na economia do polo, pela diversidade de atividades que faz surgir nos ramos da hospitalidade (que envolve hotéis, pousadas e similares), de alimentos e bebidas, de transporte, de agências de viagens, no artesanato e no lazer. Entretanto, sua influência se torna mais abrangente pelas imbricações que estabelecem com os mais diversos setores da economia local.

Conforme dados da Secretaria de Turismo do Estado (2008), existem aproximadamente mais 700 estabelecimentos de hospitalidade e 30 mil leitos nas cidades litorâneas do polo, sendo que 26 mil destes estão concentrados apenas em Natal. No ramo de alimentos e bebidas existem

[12] O Polo de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável Costa das Dunas foi instituído legalmente em 14 de abril de 2005 através do decreto nº 18.186 e publicado no diário oficial nº 10.963 de 15 de abril de 2005.
[13] Conforme dados do IDEMA (2008) existem, nestes municípios litorâneos, entre 14 e 15 colônias de pescadores. De 70 - 80 mil pessoas estão envolvidas nesta atividade (Secretaria de comunicação do Governo do Estado, 2010).

mais de 5 mil empreendimentos. E os setores de transporte e de agências de viagens crescem proporcionalmente ao da hospitalidade.

O artesanato, considerado uma atividade auxiliar, tem crescido e proporcionado o surgimento de inúmeros empreendimentos comerciais, em vários trechos do litoral, principalmente na capital, tais como o Cajueiro de Piranji, o Forte dos Reis Magos, praia de Ponta negra e a praia dos Artistas.

Como resultado dessa política, a Secretaria de Turismo do Estado (2008) estima que o conjunto de atividades geradas por este setor tenha sido responsável pela maior geração de empregos diretos e indiretos (mais de 120 mil) entre todos os setores do estado.

O significativo crescimento do PIB *per capita* dos municípios litorâneos do Polo Costa das Dunas, apresentado na tabela 2.1, é outro fator colocado pelos órgãos públicos como indicativo da influência da atividade turística. Contudo, o déficit apresentado pelo município de Tibau do Sul (referente ao ano 2006-2007), considerado como um dos destinos indutores do turismo no RN nos conduz a refletir sobre a capacidade do turismo como promotor do desenvolvimento local.

Ao mesmo tempo, conduz-nos a entender qual seria o motivo que tem provocado o crescimento desses municípios, se, na maioria destes, o que se verifica é um turismo que ocorre de forma ocasional, sazonal, onde os municípios são inseridos apenas como rota de acesso para se alcançar os destinos mais atrativos, como, por exemplo, Pipa.

Também, a questão apresentada acima nos conduz a refletir sobre outros potenciais locais, que em virtude da prioridade dada ao turismo, não são colocados como possibilidades para o desenvolvimento dessas comunidades, tais como a pesca[14], a agricultura de mandioca e de frutas tropicais, como o abacaxi e o coco.

[14] Na grande maioria das comunidades pesquisadas, verificou-se a presença da atividade pesqueira ocorrendo quase de forma artesanal e sem nenhum apoio do poder público.

**Quadro 2.1: Produto Interno Bruto per capita[15] segundo município litorâneos do Polo Costa das Dunas 2002-2007**

| Municípios | Produto Interno Bruto per capta (em reais) | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Baía Formosa | 5.953 | 6.663 | 7.322 | 7.322 | 13.449 | 10.435 |
| Ceará-Mirim | 2.096 | 2.400 | 2.586 | 2.586 | 3.540 | 4.230 |
| Extremoz | 3.316 | 3.637 | 4.088 | 4.088 | 4.213 | 15.205 |
| Maxaranguape | 2.716 | 2.777 | 2.977 | 2.977 | 4.404 | 4.422 |
| Natal | 6.199 | 6.923 | 7.721 | 7.721 | 9.506 | 10.362 |
| Nísia Floresta | 2.769 | 3.047 | 3.145 | 3.145 | 4.198 | 4.440 |
| Parnamirim | 4.856 | 5.626 | 6.582 | 6.582 | 7.466 | 8.121 |
| Pedra Grande | 2.306 | 2.706 | 3.031 | 3.031 | 3.789 | 4.354 |
| Rio do Fogo | 1.988 | 1.979 | 2.224 | 2.224 | 2.936 | 3.644 |
| São Miguel do Gostoso | 2.264 | 2.951 | 3.070 | 3.070 | 4.277 | 4.798 |
| Senador Georgino Avelino | 2.950 | 2.714 | 2.969 | 2.969 | 4.108 | 4.991 |
| Tibau do Sul | 2.831 | 3.732 | 3.899 | 3.899 | 6.202 | 5.308 |
| Touros | 2.872 | 3.097 | 3.332 | 3.332 | 4.665 | 5.439 |
| Vila Flor | 2.529 | 2.944 | 3.105 | 3.105 | 4.838 | 4.693 |

FONTE: Elaborado com base IBGE (PIB Municípios 2002 – 2000- 2007) e IBGE Cidades 2007[16].

O quadro 2.1 nos conduz a afirmar que a atividade turística alterou profundamente os espaços litorâneos, atribuindo novas funcionalidades e formas aos objetos e a vida das populações dessas comunidades. Com o processo de introdução dessas novas formas de trabalho, essas populações, que antes eram tidas como rurais (MARCELINO, 1999), passaram a desempenhar e conviver com outros conteúdos, que as tornaram em rural-urbano, ou seja, espaços que passam por um intenso processo de transformação urbana, mas que ainda mantêm aspectos característicos de rural. Pois, emersas ainda no seu mundo cotidiano (da agricultura, da pesca e do artesanato) e estruturas precárias de serviços urbanos básicos, tais como: saúde e educação (ainda tão presentes), foram sendo periodicamente submetidas às formas estandardizadas que o turismo passou a impor.

Mas, como exigência do PRODETUR/NE, e obedecendo às diretrizes traçadas pelo Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS, 2003) quanto à participação dos municípios, o Polo Costa das Dunas passou a priorizar apenas os municípios que considerava ter

[15] Conforme IBGE, o PIB per capita corresponde ao valor de tudo o que foi produzido pelo município dividido por sua população. Isto significa que cada cidadão destes municípios citados é responsável em média pela produção de riquezas correspondentes a estes valores em reais.

[16] Em que pese os dados estarem defasados, estes indicam uma tendência do período em que o turismo passou a ser considerado um elemento a influenciar significativamente a economia local em diversos municípios considerados de interesse turístico, como fica explícito no quadro nº 2.2.

um maior potencial de alavancar o turismo no estado. Ou seja, aqueles considerados municípios área de planejamento (Quadro 2.2), mais próximos da capital, que correspondem a apenas 26,61% da área do polo e 31,71% do território estadual (PDITS, 2003)**.**

**Quadro 2.2: Municípios considerados no PDITS**

| MUNICÍPIOS PRODETUR I | MUNICÍPIOS ÁREA DE PLANEJAMENTO | MUNICÍPIOS POLO | |
|---|---|---|---|
| Ceará-Mirim | Arês | Arês | Maxaranguape |
| Extremoz | Ceará-Mirim | Ceará-Mirim | Pedra Grande |
| Natal | Extremoz | Extremoz | Rio do Fogo |
| Nísia Floresta | Natal | Natal | São Miguel do Gostoso |
| Parnamirim | Nísia Floresta | Nísia Floresta | Touros |
| Tibau do Sul | Parnamirim | Parnamirim | Tibau do Sul |
| | São Gonçalo do Amarante | São Gonçalo do Amarante | Macaíba* |
| | Senador Georgino Avelino | Senador Georgino Avelino | Pureza* |
| | Tibau do Sul | Baia Formosa | Vila Flor* |
| | | Canguaretama | |

FONTE: (PDITS, 2003).
OBS: * Municípios que não constam do documento PDITS, mas estão inclusos no polo, conforme informações colhidas junto a SETUR em 2005.

Dos US$ 44.950.000 previstos no PRODETUR-NE-I para serem investidos no Polo Costa das Dunas (BENEVIDES, 1998; BNB, 1995 apud CRUZ, 2000), foram aplicados US$ 41.870.822 (Tabela 2.1). Estes recursos, apesar de privilegiarem as áreas do Parque das Dunas, da Via Costeira e do Bairro de Ponta Negra, que já vinham se constituindo como "nós de uma rede internacional de lugares turísticos" consagrados (CRUZ, 2000, p.131), desde as décadas de 1970/1980, também foram destinados para os municípios da área de planejamento do polo.

Com essa estratégia, o PRODETUR deixou à margem uma significativa parcela da população do estado, considerada a mais carente, do interior, do litoral setentrional e do próprio polo para um segundo momento. Lógica que, ao adensar essa área, provocou o surgimento de inúmeros passivos socioambientais, que serão objeto de estudo no item 2.2 desta tese.

**Tabela 2.1: PRODETUR I – RN. Investimentos em Infraestrutura, por Município.**

| COMPONENTE/ AÇÃO | LOCAL | DESCRIÇÃO | VALOR US$ |
|---|---|---|---|
| **SANEAMENTO** | | | |
| SES Via Costeira | Natal | Foram implantados: Rede coletora – 11 km, 4 estações elevatórias e emissário de recalque – 5,6km. | 847.866 |
| SES e Drenagem Ponta Negra | Natal | Implantadas: rede coletora – 50 km, rede de drenagem – 5,2 km, 3 elevatórias, estação tratamento de esgoto – 8,5 litros/min | 4.827.757 |
| **1.1 AEROPORTO** | | | |
| Aeroporto Augusto Severo | Parnamirim | Terminal de passageiros e melhoria operacional. | 24.219.490 |
| **1.2 TRANSPORTES** | | | |
| Pavim. Ruas Ponta Negra | Natal | Pavim. de 32 ruas e construção de calçadas (7 km) | 1.124.897 |
| Urbanização Orla Ponta Negra | Natal | Calçadão (442.600 m²), guarda-corpos e bancos (1,5km). | 1.127.000 |
| Nova Parnamirim/ Rota do Sol | Parnamirim | Implantação de 2,96 km de rodovia | 191.555 |
| Estr. RN 313/ Nova Parnamirim | Parnamirim | Implantação de 8,68 km de rodovia | 529.175 |
| Nova Parnam/Entr BR101 | Parnamirim | Implantação de 3,65 km de rodovia | 312.016 |
| RN 313 - Pium/ BR 101 | Parnamirim | Implantação de 14,57 km - acesso às praias do Litoral Sul | 744.123 |
| Pitangui/ Graçandu/ B. do Rio | Extremoz | Implantação de 4,36 km de rodovia | 303.304 |
| Rodovia BR 101 / Pitangui | Extremoz / C M | Implantação de 4,40 Km de rodovia | 208.221 |
| Rod Pitangui/ Jacumã | Extremoz / C M | Implantação de 6,64 km de rodovia | 673.670 |
| Rodovia BR 101/ Muriú | Extremoz / C M | Implantação de 5,75 km de rodovia | 257.278 |
| RN 063 – Piranji/ B Tabatinga | Nísia Floresta | 9,69 km de rodovia para prolongamento da Rota do Sol | 859.102 |
| RN 063/ binário Piranji Sul | N Flor/ Parn. | Implantação de 2,54 km de rodovia. Inclui ponte com 35m | 819.520 |
| RN 063 – Tabatinga/ Barreta | Nísia Floresta | 7,32 km de rodovia para prolongamento da Rota do Sol | 999.221 |
| Goianinha/ Tibau do Sul | Tibau do Sul | 18,4 km de rodovia p/ acesso à Praia de Pipa | 379.816 |
| **TOTAL** | | | **41.870.822** |

FONTE: Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável Polo Costa das Dunas (PDITS, 2003).

Por outro lado, além dos valores aplicados como contrapartida local, conforme já expostos na tabela 1.4 (item 1.2.2), o estado investiu mais US$ 59.051.932 em obras de transporte e saneamento básico nos vários municípios considerados de interesse turístico naquele momento.

Isso nos conduz a afirmar que são os fluxos[17] e não os fixos que importam, quando da aplicação dos recursos do PRODETUR, na medida em que se observa um percentual de 78,21%

[17] Com relação à estruturação de acessos, considerados um dos problemas cruciais para o desenvolvimento da atividade turística no polo, o governo do estado pretende investir ainda R$ 15 milhões na ampliação e modernização do porto de Natal, e atrair, assim, o segmento de viagens de cruzeiro, de transatlântico, considerados como um dos mais importantes pelo *trade* turístico do estado, que ainda não conseguiu atrair por falta de infraestrutura apropriada.

dos recursos terem sido aplicados somente em aeroporto e no setor de transporte, ou seja, em acessos para um tipo de turismo predominantemente exógeno (BENE, 2006), internacionalizados, enquanto os terminais de passageiros intermunicipais continuam extremamente precários.

Os investimentos previstos para os eventos da Copa, em que apenas a capital do estado receberá um dos jogos, são mais uma das estratégias utilizadas para atrair e incentivar o turismo externo, mas que centraliza a maioria dos investimentos apenas em Natal. Somente para a construção do Estádio das Dunas estão previstos investimentos orçados em mais de 1 bilhão e meio de reais. A ampliação do terminal de passageiros do aeroporto, ampliação da BR-101 no trecho aeroporto centro hoteleiro da capital, passando pela ampliação da avenida Roberto Freire, estão entre as prioridades nas obras de mobilidade urbana planejadas para este evento.

Essa condição implicou também em maior pressão sobre os espaços naturais, tanto pela construção e melhoria de estradas, como pela implantação de equipamentos turísticos, como também pelo aumento no fluxo de turistas e de transportes de passeio como bugues, vans e ônibus, dentre outros.

Dentre as obras elencadas na tabela 2.1 como as mais importantes para o desenvolvimento do turismo no estado, além da Via Costeira e a urbanização da orla de Ponta Negra, destaca-se a referente ao trecho conhecido como “Rota do Sol”.

Segundo Farias (2001), o Projeto “Rota do Sol”, com uma extensão de 102 km, foi concebido para o trecho entre o litoral oriental do município de Touros até o município de Baía Formosa, nos limites com o estado da Paraíba. Mas, somente contemplou os municípios de Extremoz, Ceará-Mirim, Natal, Parnamirim e Tibau do Sul-Pipa. Trecho que, desde os anos de 1980/1990, de certa forma já havia se constituído como roteiro turístico de profunda importância para o desenvolvimento da atividade no estado. Considerado pelas instâncias governamentais e pelo *trade* turístico como o único capaz de promover o destino Rio Grande do Norte.

**Figura 2.2: Trechos da Rota do Sol urbanizados como corredor turístico.**
FONTE: Fernandes (2008).

Com a execução desse projeto, através dos investimentos do PRODETUR/RN I, o poder público estadual tinha o objetivo de se dotar de uma infraestrutura e de serviços, que permitissem consolidar os destinos turísticos nas mais diversas comunidades e municípios da região do Polo Costa das Dunas, assim como dos empreendimentos turísticos privados.

Conforme afirma a Secretaria de Turismo do Estado (2005), a estruturação desse trecho (Rota do Sol) teve uma repercussão extraordinária para consolidar o turismo no Rio Grande do Norte. Após a construção da "Rota do Sol", o fluxo turístico em Natal cresceu na década de 1990 por volta de 129,14% .

Com o desenvolvimento desse projeto, observa-se também uma preocupação mais sistematizada em relação à atividade turística, promovendo uma nova ótica por parte dos gestores públicos, dos empresários de vários setores e, sobretudo, das populações locais envolvidas na dinâmica inovadora que o turismo passava a empreender sobre os valores, sobre a paisagem, sobre a vida cotidiana e, sobretudo, quanto à expectativa da geração de emprego e renda.

Da mesma forma, passam a influenciar as questões de ordem ambiental voltadas para o manejo sustentáveis das suas principais áreas naturais, tais como o Parque das Dunas, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável "Mata Estrela", o "Cajueiro de Piranji" dentre tantas outras. E passa também a influenciar na gestão local, na medida em que o Plano Diretor era uma das condições fundamentais para se receber os investimentos do PRODETUR**.**

Depois do projeto Parque das Dunas/Via Costeira, pode-se afirmar que este projeto foi o que provocou o maior impacto tanto do ponto de vista socioeconômico, como também ambiental.

Podendo também se afirmar político, à medida que passa a promover a necessidade de uma nova lógica na gestão pública desses municípios.

Ainda conforme Farias (2001), a implantação do projeto "Rota do Sol" se reverteu num processo de magnitude especial, quando passou a gerar um novo mercado de trabalho, não só para os que atuavam no setor, mas também para toda a população. Isto, tendo em vista os empreendimentos de lazer, de entretenimento e de infraestrutura urbana, que surgem em decorrência dos novos fluxos, tais como: a construção de terminais de transportes, saneamento básico, esgotamento sanitário, pavimentação de ruas, abertura de avenidas e recuperação do patrimônio histórico-cultural.

Com relação à urbanização promovida em Ponta Negra, imprimiu-se um novo ordenamento, com novos usos, estandardizados e fetichizados, que passam a atender, não mais só as elites locais que a ocupavam desde a década de 1940/1960, mas, principalmente, o turista estrangeiro, que chegava ávido para ver os cartões postais, vendidos nos pacotes turísticos. Assim, Ponta Negra, antes uma comunidade de pescadores, agricultores e rendeiras, com a infraestrutura turística, transforma-se numa "Babel", com gente do mundo inteiro (GUIA NATAL, 2009) à busca dos seus principais atrativos, o "Morro do Careca" e a receptividade potiguar.

Os investimentos realizados na pavimentação de aproximadamente 7 quilômetros de ruas e na urbanização da orla (calçadão de 1,5 km) vieram fortalecer o perfil de um bairro que perdeu sua dimensão local, para ser agora um produto turístico ou um "não lugar" (AUGÉ, 1994), à medida que ao perder as características de uma "vila de pescadores" não firmou outra. Por ser um lugar do mundo, perdeu a dimensão do local, enquanto características próprias, conforme revelam as figuras 2.3, 2.4.

Essa ideia do não lugar também se explicita em vários depoimentos de pesquisados, que afirmam não reconhecer mais a localidade onde moram. As transformações surgidas, em decorrência do turismo, têm-nos conduzido a um sentimento de perplexidade, como nos afirma o Sr. Francisco Canindé, pescador da comunidade de Pium (município de Parnamirim).

> "Pium não é mais o local que era há quinze anos. Mudou rápido demais e continua mudando. Desconheço até a rua em que morei, quando aqui cheguei".

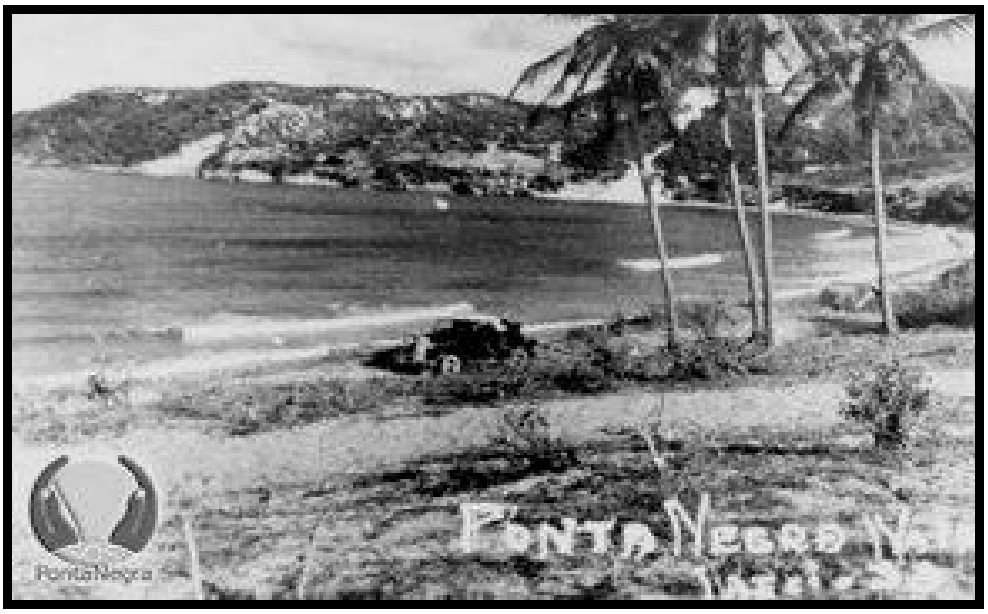

**Figura 2.3: Praia de Ponta Negra em meados da década de 1930/40.**
FONTE: Arquivo do Movimento SOS Ponta Negra.

**Figura 2.4: Praia de Ponta Negra atualmente.**
FONTE: Arquivo Pessoal – Fernandes (2009).

Isso também pode ser percebido em todas as comunidades do litoral, da "Rota do Sol", onde os lugares tornaram-se pseudolugares, como afirma Cruz (2007, p. 25), pois "a história e identidade são prostituídas em nome de um uso especializado, de relações alienadas e alienígenas produzidas pelo e para o turismo".

Contudo, os passivos socioambientais, que se apresentam atualmente como limitantes para o desenvolvimento da atividade turística nesse polo, serão abordados no item que trata dos impactos socioambientais provenientes do PRODETUR.

Outros fatores a se destacar sobre as influências desta política, referem-se aos desdobramentos dos seus efeitos na dinâmica educacional e de formação de mão de obra especializada para o setor. Foram sendo criados inúmeros cursos de nível superior de bacharéis em turismo, cursos para atividades específicas de hospitalidade, alimentos e bebidas, de guias de turismo, dentre outros. Dentre os pioneiros, estão os oferecidos pelo Hotel Escola Barreira Roxa e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). No nível acadêmico, as instituições formadoras de bacharéis em turismo foram surgindo, mas o mercado ao mesmo tempo em que anuncia a deficiência, não absorve os profissionais bacharéis em turismo.

Contudo, diferentemente do Polo Costa das Dunas, em que a atividade turística induz a criação do polo, nos demais se presencia um viés diferente. É a criação dos polos que vem induzindo e incentivando a sistematização e organização do turismo, enquanto indutor do desenvolvimento. Vem propiciando também a divulgação e o reconhecimento do potencial turístico que essas áreas possuem. Da mesma forma, também, que tem favorecido o crescimento significativo do fluxo turístico nos municípios que integram o Polo Costa Branca a ser analisado a seguir.

### – O Polo de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável Costa Branca[18]

O Polo Costa Branca abrange parte dos municípios da mesorregião oeste do estado e parte dos municípios da mesorregião central potiguar, conforme apresenta a figura 2.1. Está situado na sua totalidade em pleno semiárido nordestino. Nove dos seus municípios encontram-se situados na faixa litorânea setentrional, tais como: Tibau, Grossos, Areia Branca, Porto do Mangue, Macau, Guamaré, Galinhos, Caiçara do Norte e São Bento do Norte, que, juntos, ocupam uma área de aproximadamente 200 km de costa. Os outros 10 municípios se localizam entre a faixa intermediária da zona costeira até o interior, tais como: Angicos, Apodi, Açu, Carnaubais, Itajá, Lajes, Mossoró, Pendências, São Rafael, Serra do Mel.

[18] O Polo de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável Costa Branca foi criado através do Decreto nº 18.187 de 14/04/2005.

Situados no bioma caatinga, juntos dispõem de um potencial singular para alavancar a atividade turística, com atrativos naturais e culturais os mais diversos. Na faixa litorânea sobressaem-se as salinas, os mangues, as falésias de areias coloridas, as dunas fixas e móveis, as praias semidesertas e um artesanato de búzios, de areia colorida e de renda de bilro. E, na culinária, uma variedade de pratos que mistura os derivados do sertão com os do litoral.

Na faixa intermediária, a zona costeira integra as paisagens ocupadas pela atividade petrolífera, pela fruticultura irrigada e por grandes reservatórios artificiais d'água, que contrastam com a caatinga. Nos municípios do interior, a paisagem também está marcada com as inscrições rupestres presentes principalmente no "Lajedo de Soledade", no município de Apodi (Atlas para a promoção do investimento sustentável no Rio Grande do Norte, IDEMA, 2005).

Com uma área de 2.814,85 $Km^2$, os municípios litorâneos do Polo Costa Branca têm sua economia baseada na extração do sal, na pesca, no cultivo do camarão em cativeiro, na extração de petróleo e num turismo de excursionistas e veranistas. Nos outros onze municípios, dadas a diversidade das características geográficas e sociais, é possível observar a agricultura de subsistência convivendo ao lado de grandes empreendimentos da agroindústria, da pecuária e da fruticultura irrigada.

A atividade pesqueira é a mais tradicional. A agricultura de subsistência ainda resiste conjuntamente ao cultivo de cajueiro e associada à apicultura. As mulheres trabalham no artesanato e na cata do marisco. Antes da introdução da atividade petrolífera, havia também o cultivo de mandioca e casas de farinha.

O significativo crescimento do PIB nesses municípios não pode ser atribuído ao turismo, haja vista a infraestrutura local não favorecer uma demanda mais frequente.

A atividade petrolífera é a mais importante deste polo, pela abrangência da área que ocupa, indo desde a zona costeira até o sertão, pela influência que exerce na geração de emprego e renda e pelo repasse de *royalties* aos municípios. Os municípios litorâneos produtores de petróleo receberam em *royalties,* entre os anos de 2000 a 2010, a cifra de R$ 192.467.139,24. Os três municípios de Macau, Guamaré e Areia Branca absorveram, juntos, neste período, R$ 182.473.523,74 destes recursos. Os restantes R$ 10.883.397,98 foram distribuídos respectivamente entre os municípios de Porto do Mangue, Grossos, Galinhos e Tibau.

Contudo, conforme estudos realizados, os recursos resultantes desses *royalties* não têm alterado a melhoria da qualidade de vida dessas populações ou trazido resultados visíveis na melhoria das administrações municipais. Na maioria das comunidades, reside ainda uma forma de administração que enfraquece o protagonismo e desestrutura as representações sociais dessas comunidades, pela forma clientelista como os prefeitos conduzem as estruturas municipais. Em muitos depoimentos, o que se registrou foi uma crítica quanto à falta de transparência do poder público na aplicação desses recursos.

As influências resultantes da política de turismo provenientes do PRODETUR, para esse polo, ainda são incipientes e têm se resumido em grande parte na elaboração e proposição de propostas discutidas no Conselho do Polo. Fato também percebido pela quase inexistência de instituições de ensino com cursos para a formação nessa área. A exceção é o curso de bacharelado em Turismo da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte.

No entanto, por outro lado, o governo estadual tem, ao longo desta última década (2000-2010), investido, com recursos próprios, em infraestrutura de acessos em trechos considerados vitais para a interligação entre os vários municípios do polo.

A pavimentação com asfalto entre os municípios de Areia Branca e do Porto do Mangue facilitou o acesso a seis comunidades litorâneas, tipicamente caracterizadas pela atividade pesqueira e de agricultura de subsistência, tais como Pedrinhas, Redonda, Morro Pintado, Cristóvam, Mel, Rosado.

A construção da Ponte de Santana, que liga o município de Macau à ilha do mesmo nome, é também uma das obras realizadas com o mesmo objetivo, assim como a pavimentação da rodovia "Dedé Caenga", que interliga pelo litoral os municípios de Grossos e Tibau. Contudo, ainda falta integrar os trechos entre as cidades de Grossos e Areia Branca, Macau e Guamaré, Guamaré e Galinhos.

Nessas áreas, a predominância do turismo de veraneio – que ocorre apenas nos meses de recesso escolar e nos feriados prolongados – é caracterizado por um serviço de hospedagem basicamente de segundas residências, pousadas e hotéis de porte médio. O principal problema desses municípios resulta da associação entre a precariedade da infraestrutura urbana de serviços básicos, do aumento dos fluxos nestes períodos, e da incapacidade do comércio e do setor de turismo em absorver as demandas desta temporada. Tais aspectos explicitam a ausência de uma

política pública urbana e de turismo, que permita utilizar estes recursos de forma sustentável e que seja o resultado do protagonismo de suas comunidades.

O cenário apresenta um conjunto de belezas naturais semipreservadas e exóticas, com praias semidesertas, falésias, dunas móveis e fixas, lagoas de rara beleza e um conjunto de ecossistemas de mangue ainda bastante preservados. Permeadas de comunidades ainda tipicamente rurais e preservadas dos grandes impactos do "*modus vivendi*" urbano e do turismo de massa de grandes escalas, estes espaços dispõem de um potencial singular para o desenvolvimento de um conjunto de atividades turísticas mais sustentáveis, também como articuladores e estruturadores da valorização das potencialidades ambientais, culturais. Assim, permitindo a melhoria da qualidade de vida destas populações e possibilitando a construção de "uma via democrática" para o desenvolvimento destas comunidades (BENEVIDES, 2002). Um turismo de base local (TBL)[19] como nos propõe Coriolano (2006), que não é só do consumo, mas da troca de experiências, de laços de amizade e de valorização cultural. Enfim, que esteja centrado no trabalho de comunidades e de grupos solidários (CORIOLANO, 2006b).

As comunidades de Morro Pintado, Barra de São Cristóvam, Ponta do Mel e Rosado no município de Areia Branca são partes desse exemplo. O conjunto de praias e comunidades do município de Macau, situadas na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Ponta do Tubarão[20], tais como Barreiras, Diogo Lopes e Sertãozinho, são outros exemplos a se destacar com estas mesmas possibilidades.

Assim sendo, as justificativas apresentadas pelo Programa de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Norte, que colocam o Polo Costa das Dunas como o mais viável, com maior potencial de alavancar o turismo no estado, pode ser tido apenas como resultado de um

[19] Para um maior aprofundamento sobre turismo de base local (TBL), sugere-se além da leitura de Coriolano, as de Assis (2003), Beni (2006), Benevides (2002), Butler (*apud* MACLEOD *apud* THEOBALD, 2002), Carvalho (2008) Cavaco (1999) Perez e Carrilho (apud IRVING, 2002), dentre outros. Há também as redes sociais, dentre estas a Rede Latino-americana de Turismo Comunitário (REDTURS), que pode ser acessada através da página de internet <http://www.redturs.org/nuevaes/index.php> e o Instituto Terramar, que tem acesso através da pagina <www.terramar.org.br>. Na página do Ministério do Turismo, a partir de 2010, também se pode encontrar um *link* com orientações sobre o turismo comunitário. No Rio Grande do Norte, as experiências de TBC ainda são raras, destaca-se apenas a de Maxaranguape de turismo solidário e cultura popular (REDTURS, 2010). Nas demais 23 cidades litorâneas do estado e no Nordeste, onde o turismo é colocado como um dos indutores do desenvolvimento sustentável, os registros de experiências de turismo de base comunitária ainda são reduzidos e não demonstram uma capacidade para gestar, a partir da atividade turística, uma melhor qualidade de vida destas populações.

[20] A Reserva de Desenvolvimento Sustentável Ponta do Tubarão (RDSEPT) é composta por 12 comunidades e compreende um território de 12.960 hectares. Situada no litoral setentrional, em um dos trechos mais preservados, exóticos e permeados de belezas naturais do Rio Grande do Norte (Encarte RDS Ponta do Tubarão, 2008). Surgiu do protagonismo dos moradores locais que, sentindo-se ameaçados pela especulação turística, pela carcinicultura e outras atividades, lutaram por mais de oito anos para transformar a área numa reserva.

modelo de planejamento autocrático, em que as condicionantes políticas e econômicas são preponderantes, em detrimento aos socioespaciais, ambientais e culturais.

Isso também é perceptível, quando mesmo de forma sucinta, destacamos algumas potencialidades que caracterizam os três polos turísticos situados no interior do estado.

O Polo Serrano está localizado no semiárido nordestino, com temperatura que varia de 16 a 22 graus centígrados. Possui um potencial singular para congregar, junto com o Polo do Seridó, um roteiro de turismo ecológico, de aventura, de esportes radicais. Compreende este polo as cidades de: Alexandria, Caraúbas, Doutor Severiano, Felipe Guerra, Luís Gomes, Martins, Patu, Pau dos Ferros, Portalegre, São Miguel, Venha Ver e Viçosa. Dispõe de uma infraestrutura hoteleira e de atrativos naturais que, se articulada com as demais regiões, possibilita diversificar o produto interno, promovendo o desenvolvimento integrado dessa atividade no RN.

O Polo Seridó dispõe de um conjunto de atrativos naturais e culturais (sítios arqueológicos, pinturas rupestres, serras, cavernas, trilhas, rios e açudes) que permite o desenvolvimento de inúmeros produtos turísticos ecológicos, de aventura, de montanhismo, espeleológicos, arqueológicos[21], esportes radicais, dentre outros. Centrado em pleno semiárido, com uma vegetação de caatinga, este polo está composto pelas seguintes cidades: Acari, Caicó, Carnaúbas dos Dantas, Cerro Corá, Currais Novos, Equador, Florânia, Jardim do Seridó, São João do Sabuji, Serra Negra do Norte, Tenente Laurentino Cruz e Timbaúba dos Batistas. A partir de 2007 – 2008, o SEBRAE, com a introdução do projeto cama e café, tentando incluir estes destinos no circuito turístico potiguar, promoveu inúmeras ações de *marketing*. Entretanto, estes destinos ainda são anunciados pela mídia governamental de forma muito acanhada.

Polo Agreste/Trairi: dispõe de características naturais semelhantes aos Polos do Seridó e Serrano. Compõe este polo os municípios de: Coronel Ezequiel, Jaçanã, Japi, Montanhas, Monte das Gameleiras, Nova Cruz, Passa e Fica, Santa Cruz, São Bento do Trairi, Serra Caiada, Serra de São Bento, Sítio Novo e Tangará.

Entretanto, é necessário salientar que a precariedade de infraestrutura urbana e turística se constitui no maior obstáculo para o aproveitamento dos potenciais turísticos das 36 cidades situadas nos polos do interior. O impacto da política de turismo proveniente do PRODETUR, também nestes polos, apenas resultou numa expectativa que ainda não se consolidou.

[21] O RN tem 178 Sítios Arqueológicos cadastrados e tombados pelo patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). De acordo com especialistas, por conta da política equivocada dos órgãos públicos e da falta de investimentos, este patrimônio está sendo depredado (TRIBUNA DO NORTE, abril, 2010).

## 2.1 POTENCIALIDADES SOCIOESPACIAIS E AMBIENTAIS DO LITORAL POTIGUAR PARA O TURISMO[22]

Dentre os aspectos fundamentais, a análise de um território que tende a ter uma definição de uso turístico, os referentes aos aspectos geomorfológicos, clima, vegetação e hidrologia, os locacionais e os paisagísticos constituem-se de maior relevância para a composição do produto turístico. É a partir destes que se estabelecem as potencialidades socioespaciais e cenários socioambientais caracterizadores dos principais destinos turísticos em todo o mundo. Há entre estes aspectos e a atividade turística uma profunda relação de dependência (DIAS, 2007). Constituem-se em atrativos imprescindíveis para a realização da experiência turística (BUKART; MEDLIK, 1986).

O turismo, como nos afirma Ruschmann (1997, p. 14), "é um grande consumidor de natureza, sejam elas as regiões costeiras, os campos, as montanhas, os lagos e rios, juntamente com o clima".

No Nordeste e no RN, esses aspectos se constituem em elementos fundamentais para o desenvolvimento da atividade turística, pela composição do seu produto baseado em sol, praias e paisagens naturais. As grandes extensões litorâneas, com clima quente quase o ano todo, associadas a paisagens naturais exóticas, belíssimas praias, constituem um dos elementos motivadores da política de criação dos polos de turismo.

Com uma formação pedológica basicamente composta por latossolos – vermelho amarelo, neossolos[23] – que ocupam quase todo o litoral e a margem dos principais rios –, e solos de mangue[24], esta formação constitui-se de fundamental importância para a imagem do produto turístico local, pelas características que dá à paisagem do litoral potiguar, através do realce de suas cores e formas, criando cenários que deslumbram o imaginário do turista.

[22] Consideramos importante neste sub item apresentar o cenário ambiental da área em estudo, haja vista no Rio Grande do Norte serem estes aspectos considerados fatores determinantes para o planejamento e implantação da atividade turística.

[23] Estes tipos de solos conforme (NUNES, 2006) abrangem uma área de 500 km$^2$ e equivale a 1% do território potiguar.

[24] Localizados nas desembocaduras dos estuários dos rios, ocupam uma área de 194 km$^2$ e correspondem a 0,3% do total de solos do estado (NUNES, 2006).

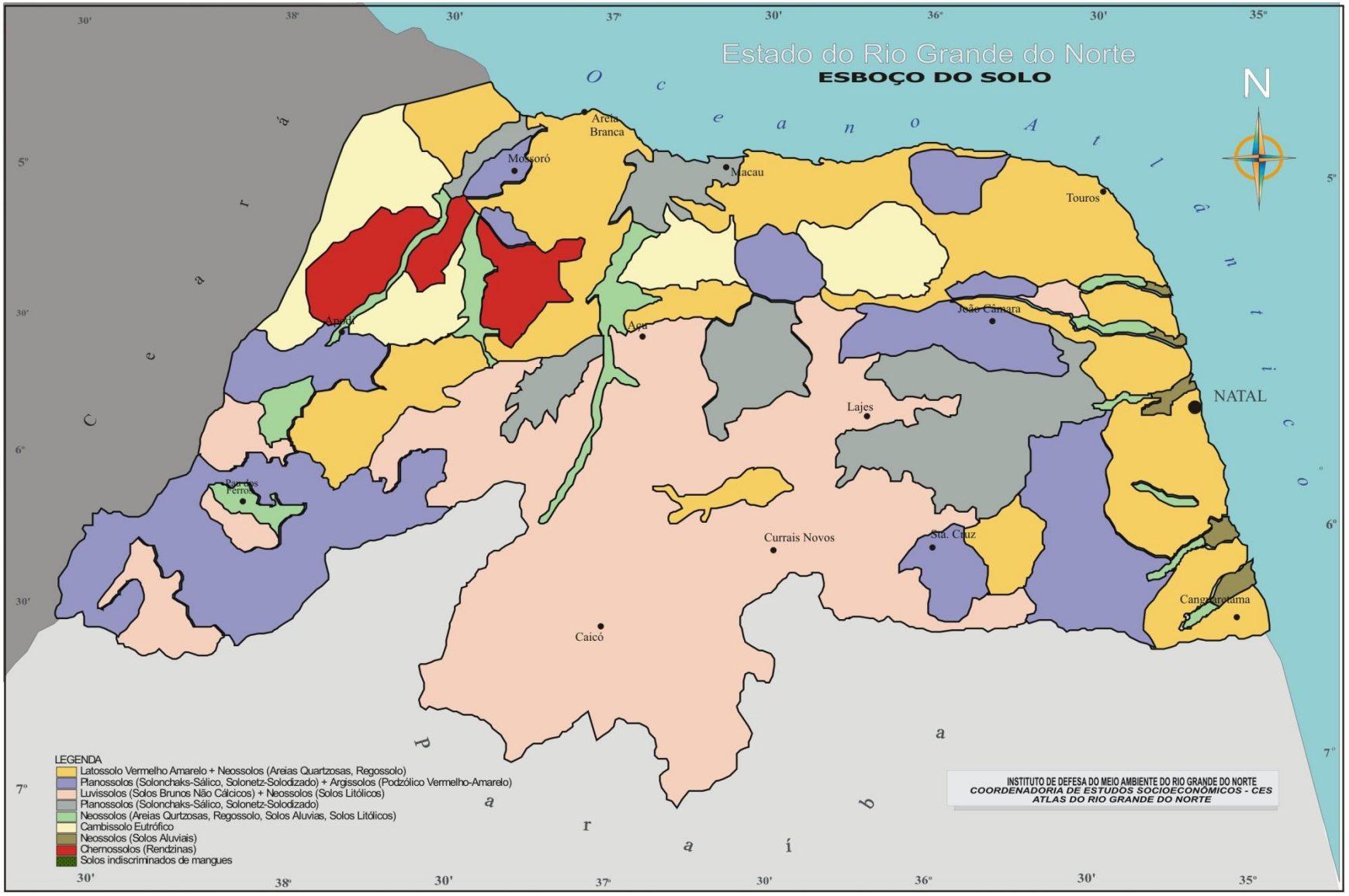


**Figura 2.5: Mapa de solos do RN.**
FONTE: Anuário Estatístico/IDEMA/RN (2005).

Por suas características próprias, são considerados solos extremamente importantes por funcionarem como absorvedores das águas pluviais que abastecem os aquíferos dunares, considerados fundamentais para os aglomerados urbanos litorâneos. Contudo, são também extremamente frágeis quanto aos diversos impactos resultantes das atividades antrópicas. A sua constituição arenosa facilita a penetração de agentes poluentes e a degradação dos ecossistemas que os compõem.

O relevo litorâneo (figura 2.6) também apresenta uma variedade de formações, que vão das planícies costeiras às planícies fluviais, dos tabuleiros costeiros às depressões sublitorâneas.

A planície costeira se estende por todos os 400 quilômetros de litoral do estado, desde o município de Baia Formosa (litoral oriental) até o município de Tibau, nos limites com o estado do Ceará. Formado por um cordão dunar e por praias que se limitam com os tabuleiros costeiros, constitui-se pelo conjunto de paisagem que consegue formar a área mais impactada pela atividade turística.

Em algumas áreas (principalmente no litoral oriental), essa formação abrange até um quilômetro de distância do mar e 100 metros de altura, sendo estas áreas permeadas de lagoas naturais formadas através das águas pluviais. São considerados ecossistemas ambientalmente frágeis quanto ao equilíbrio ecológico e de fundamental importância para a recarga dos rios, riachos, lagoas e dos aquíferos subterrâneos. São, portanto, recursos naturais utilizados em sua grande maioria para o abastecimento humano.

Compõem também esse relevo os tabuleiros costeiros, localizados próximos ao litoral que são caracterizados por possuir áreas planas e de baixa altitude, denominados de planaltos rebaixados. Sua conformação se confunde também com a formação denominada depressão sublitorânea por constituir-se de terrenos caracteristicamente rebaixados e estarem localizados entre os tabuleiros costeiros e o planalto da Borborema.

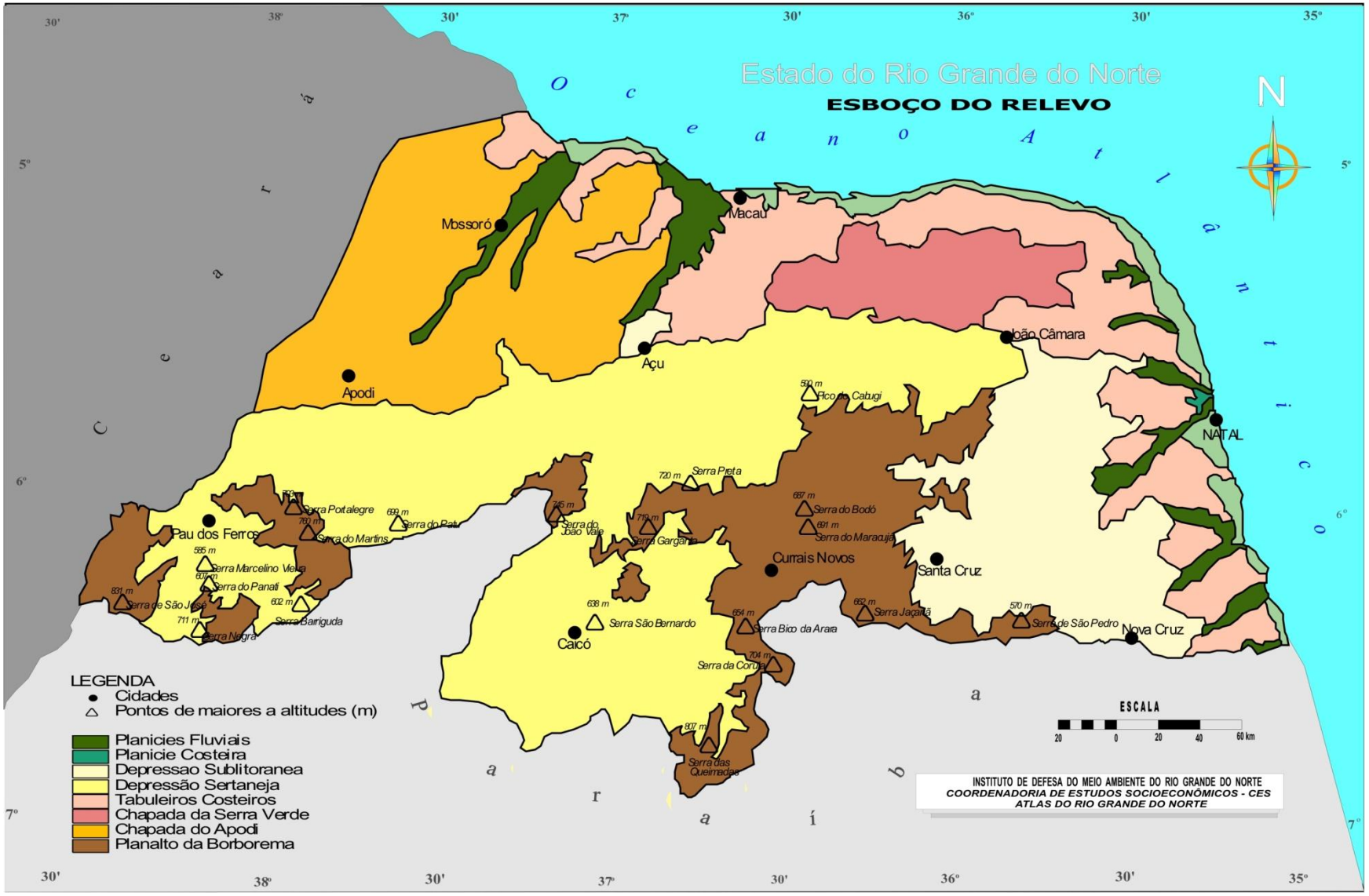


**Figura 2.6: Mapa do relevo do RN.**
FONTE: Anuário Estatístico/IDEMA/RN (2005).

Com referência ao clima, colocado como um dos aspectos fundamentais para a divulgação do produto turístico, Nunes (2006) afirma que no litoral do RN há a presença de dois tipos climáticos. O tropical litorâneo úmido, que abrange o litoral leste do RN, indo do município de Touros até o município de Baía Formosa, com precipitação pluviométrica em torno de 1.200 mm/ano, e uma temperatura média que varia entre 26ºC a 38ºC. E o tropical semiárido, que, presente em todo o sertão do Nordeste, segue no RN desde o município de Tibau (nos limites com o estado do Ceará) até o município de São Miguel do Gostoso. Com temperaturas muito elevadas acima de 30ºC e chuvas escassas e mal distribuídas, este clima apresenta baixos índices pluviométricos, em torno de 400 a 600 mm/ano.

Associado aos aspectos de solo, relevo e clima o litoral do Rio Grande do Norte ainda apresenta, na atualidade, um conjunto de ecossistemas que possibilitam criar inúmeros atrativos turísticos.

O ecossistema de caatinga[25] está presente em todos os municípios que compõem o Polo de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável Costa Branca. Variando em porte e densidade, sua flora (caracterizada por cactáceas, bromeliáceas, leguminosas, euforbiáceas, entre outras) e fauna (insetos, lagartos, mamíferos roedores, serpentes, aracnídeos, aves, passeriformes, edentados e carnívoros de pequeno porte), ainda pouco estudadas, são elementos fundamentais na composição de uma paisagem turística, pelas características exóticas que apresenta.

O ecossistema de Mata Atlântica, que ocupava no período colonial 16 municípios litorâneos do estado, atualmente está restrito a dois pequenos fragmentos: O Parque Estadual das Dunas, situado em Natal e a Reserva Particular do Patrimônio Natural "Mata Estrela", situada no município de Tibau do Sul. Pela proximidade com o litoral, seu domínio abrange as seguintes formações vegetais: Floresta ombrófila densa/rala, Manguezal, Restinga e Tabuleiro Litorâneo. No interior se associa aos campos úmidos presentes nas regiões serranas. Sua fauna se constitui de primatas, roedores, felinos de pequeno porte, répteis, aracnídeos, insetos herbívoros e aves. Sua Flora é composta de orquidáceas, cactáceas, bromeliáceas, aráceas, perobas, pau-d'arco, sucupiras, maçarandubas e pau-brasil, dentre outras.

[25] A mata branca, de sertão ou seridó, como denominavam os cariris, ou caatinga, na língua tupi, constitui-se em um dos elementos predominantes da paisagem do RN. Ocupa de 60% (IDEMA, 2005) a 75% da área do estado (Nunes, 2006)[25]. Abrange do alto sertão ao litoral setentrional. De acordo com o IBGE, no RN o bioma caatinga ocupa 95% do seu território. Disponível em: <http://www.rede map.org>. Acesso em: 10 jun. 2009.

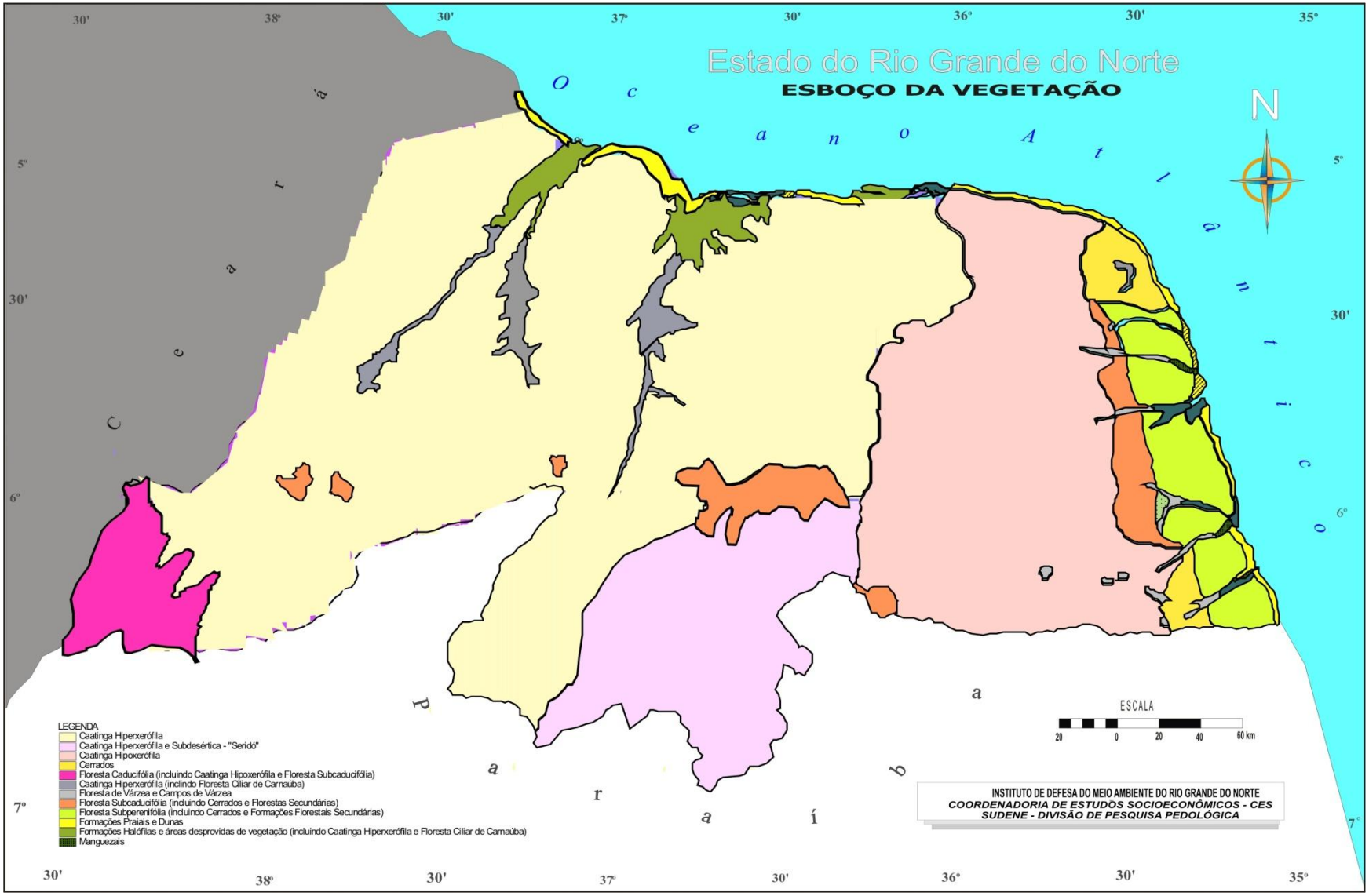


**Figura 2.7: Mapa da vegetação do RN.**
FONTE: Anuário Estatístico/IDEMA/RN (2005).

O ecossistema Dunas se estende do município de Tibau (litoral setentrional – extrema com o estado do Ceará) até Baia Formosa (extrema com o estado da Paraíba, no litoral oriental), conforme pode ser também observado na figura 2.6 e 2.7. Considerados ambientes frágeis, quanto ao equilíbrio ecológico, são de fundamental importância para a recarga das águas subterrâneas, dos rios, riachos e lagoas costeiras.

O ecossistema de Restingas está situado numa faixa de transferência entre o mar e a mata atlântica, por isso também integra a reserva da biosfera de mata atlântica.

O Tabuleiro Litorâneo, ao ocupar uma grande faixa costeira, integra também a reserva da biosfera de mata atlântica como um ecossistema associado.

O ecossistema de Mangue no RN está presente nas regiões estuarinas dos rios Curimataú-Cunhaú, Trairi-Arari, Jacu, Potenji, Jundiaí, Ceará-Mirim, Maxaranguape e das lagoas de Nísia Floresta, Papeba e Guaraíras no litoral oriental. Ao longo do litoral norte setentrional, este ecossistema atinge as zonas estuarinas dos rios Apodi-Moçoró, Piranhas-Açu, Galinhos-Guamaré, Macau e Porto do Mangue.

Outro elemento natural imprescindível para a atividade turística são os recursos hídricos (Figura 2.8). Sua disponibilidade e qualidade tornam as localidades viáveis ou não para o desenvolvimento da atividade turística. Os segmentos turísticos de lazer, hotelaria, e o poder público, o colocam como condição primordial para que determinados empreendimentos possam receber o licenciamento ambiental.

Conforme dados da Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (CAERN) nos períodos de alta temporada da atividade turística a demanda de água aumenta significativamente. Apenas para exemplificar, todos os doze hotéis da Via Costeira dispõem de piscinas para o lazer onde são acumulados aproximadamente mais de 30 mil $m^3$ de água. Somados aos reservatórios (caixas d'água) esta cifra atingi aproximadamente 80 mil $m^3$. O que pode significar a demanda equivalente a uma cidade de porte médio consumida por cada período de alta temporada.

E o Rio Grande do Norte tem uma condição singular não possui grandes rios. Suas bacias hidrográficas cobrem 80% da área do estado e estão distribuídas de forma desigual entre as regiões do estado. No polo Costa Branca se encontram as bacias Piranhas-Açu e Apodi-Moçoró que desembocam no litoral setentrional. No polo Costa das Dunas as bacias do Boqueirão, Catu, Ceará-Mirim, Curimataú, Doce, Guaju, Maxaranguape, Piranji, Potenji, Panaú e Trairi desembocam no litoral oriental.

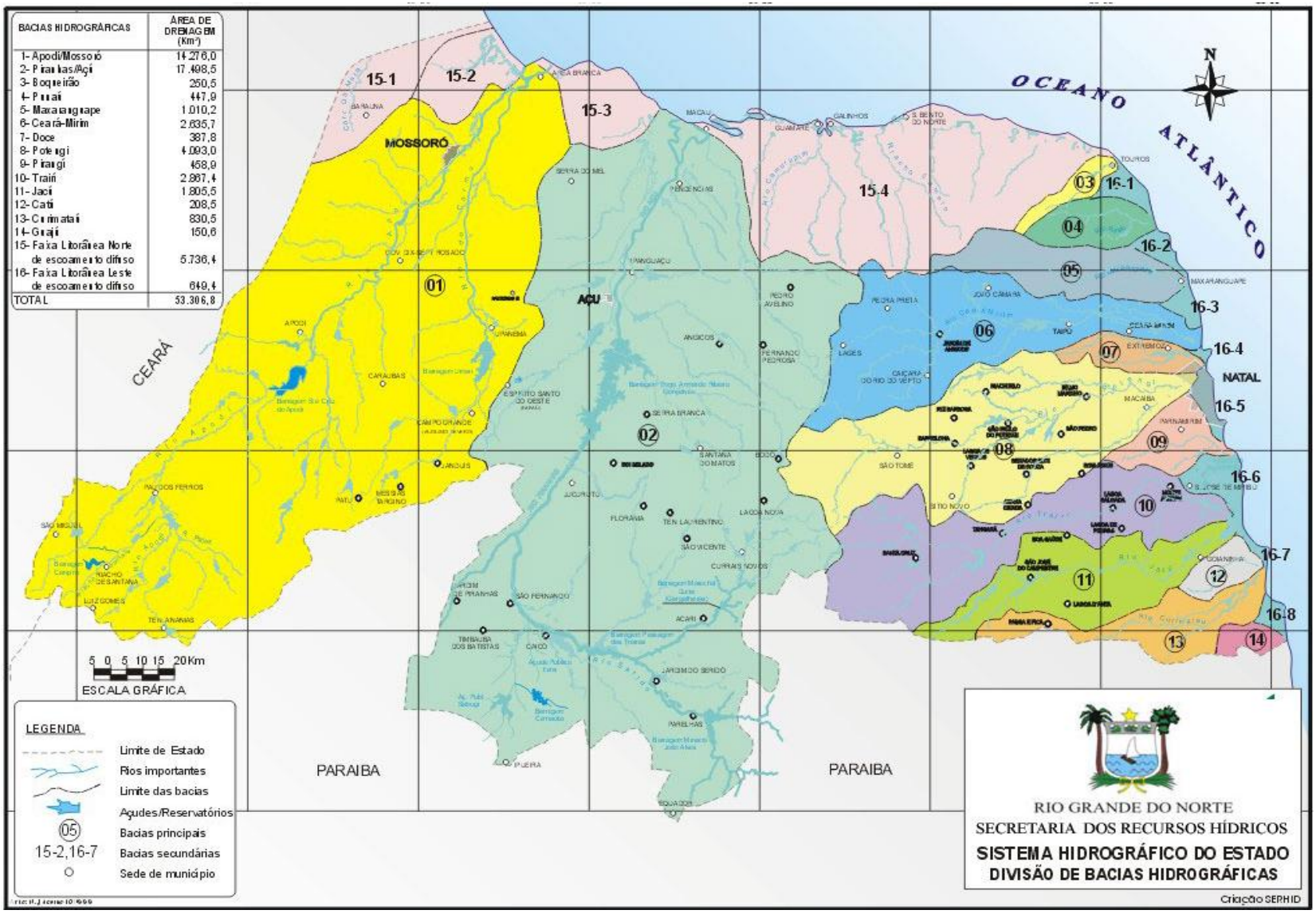


**Figura 2.8: Mapa Bacias hidrográficas do Rio Grande do Norte.**
FONTE: Secretaria dos Recursos Hídricos (2008).

As lagoas e ou lagunas (associados aos rios e as lagoas artificiais dos reservatórios de barragens) são outros recursos hídricos considerados de suma importância para o desenvolvimento da atividade turística. Em muitas áreas, estes reservatórios naturais, além de funcionarem como alimentadores dos aquíferos subterrâneos, são também destinados para o abastecimento humano e responsáveis por tornar o clima mais ameno quando associados à fauna e à flora. No entanto, estas são mais presentes no litoral oriental, e, dentre outras, destacamos as mais importantes as lagoas de Papari e de Boa água em Nísia Floresta, do Bonfim, do Carcará, de Jenipabu, de Pitangui em Extremoz, de Guairá em Tibau do Sul. Há ainda lagoas temporárias, que se formam em concavidades dunares, resultantes das precipitações pluviométricas que podem ser identificadas em vários trechos de todo o litoral potiguar.

Esse conjunto de elementos naturais que caracterizam o litoral do Rio Grande do Norte se constitui também no espaço onde o turismo vem ocorrendo e causando transformações e impactos socioambientais como os destacados a seguir.

## 2.2 O PRODETUR RN E OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS

O litoral do Rio Grande do Norte foi, desde o descobrimento, um espaço de intensas disputas entre vários segmentos sociais, econômicos e políticos, que, à busca de empreenderem seus objetivos, intensificaram um processo de (re) territorialização, causando inúmeros impactos socioambientais.

Nas três últimas décadas, neste cenário a atividade turística, seja enquanto uma política pública, seja enquanto iniciativa dos setores privados, vem pela sua ambiguidade e abrangência tornando esta realidade ainda mais complexa e paradoxal (FURTADO, 2005).

Por ser uma atividade muito dinâmica e fluida (KNAFOU *apud* RODRIGUES, 1999), à medida que permite o fortalecimento de setores já existentes e o surgimento de inúmeras outras atividades, altera o *modus operandi* do convívio socioespacial e ambiental de forma subliminar, gerando impactos positivos e negativos, que precisam ser compreendidos na sua dinâmica territorial.

Nesse sentido, a ocupação das áreas litorâneas pela atividade turística, apesar ter sido uma das últimas a ser implantada, resulta numa pressão ainda maior sobre os recursos naturais, pelos fluxos humanos e de materiais que passam a circular em escalas muito maiores que as anteriores, além do uso intenso destes recursos para o atendimento dos turistas e de toda infraestrutura que a atividade passa a criar.

Um dos mais preocupantes desses problemas refere-se à ocupação de áreas litorâneas para a implantação de empreendimentos turísticos, sejam estes destinados para os serviços de hospitalidade, tanto os de alimentos e bebidas como os de lazer.

A gravidade desse problema está explicitada na própria pesquisa do IBGE sobre o "Perfil dos Municípios Brasileiros de 2008", quando no item "legislação e instrumento de planejamento municipal" percebem-se várias contradições entre os instrumentos reguladores da política de ocupação do solo e as áreas destinadas para fins turísticos, como as dunas, os recifes de corais (parrachos), as falésias, a mata atlântica e a orla das praias.

Dentre os 14 municípios litorâneos do Polo Costa das Dunas, apenas seis municípios dispõem de um conselho municipal de política urbana, ou seja, aqueles considerados pelo PDITS 2003 (quadro 2.2) como municípios área de planejamento do polo. Os demais não têm e desconhecem a importância deste instrumento. E mesmo tendo os que afirmam existir o referido conselho, a maioria dos pesquisados não sabem de sua existência.

Situação semelhante ocorre com referencia à existência do Plano Diretor[26] (considerado exigência primordial para o estabelecimento do convênio com o BID), com a lei de parcelamento do solo, com a lei de zoneamento e com a lei de código de obras. E se agrava com a lei específica de solo, em que apenas três municípios (Natal, Parnamirim e Tibau do Sul) dispõem deste instrumento.

A situação do Polo Costa Branca, em relação a esta variável, ainda é mais agravante. Apenas um município litorâneo dispõe de lei de código de obras e dois dispõem de Plano Diretor. Nos demais, não há instrumento algum de legislação e planejamento urbano do município.

Se considerarmos os aspectos referentes à gestão municipal do meio ambiente (preservação e conservação), a situação se agrava. Na referida pesquisa apresentada pelo IBGE, apesar de todos os municípios declararem que houve ocorrência de impactos nos últimos 36 meses, ou seja, 2007-2009, e treze municípios afirmarem que dispõem de conselho municipal de

[26] Conforme capítulo II, artigo 182, inciso 1º da Constituição Federal, o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e é considerado exigência básica para municípios com mais de vinte mil habitantes.

meio ambiente, em todos são observadas infrações à Constituição Federal, no seu capitulo VI, artigo 225 que trata do Meio Ambiente.

Uma das mais explícitas se refere à preservação da mata Atlântica. Já devastada, desde o período colonial e hoje se reduzindo a dois pequenos fragmentos, ela vem sofrendo fortes pressões urbanas. A situação da reserva de mata atlântica "Parque das Dunas de Natal" retratada nas figuras 2.10; 2.11; e 212 é um dos casos notórios, em que os poderes públicos municipal e estadual demonstram muitas ambiguidades para manter a sua preservação.

Como é possível observar na figura 2.9, a construção da via costeira, apesar de promover a ligação entre dois trechos considerados vitais para o desenvolvimento do turismo e da própria cidade de Natal, por outro lado, esta construção promoveu um impacto ao ecossistema de mata atlântica, deixando vulnerável, à pressão urbana, uma área considerada vital para a absorção de águas pluviais e para a paisagem natural como um todo. É perceptível que a área do parque vem sofrendo uma pressão urbana em todas as suas extremidades, que colocam em risco a sua preservação e conservação.

**Figura 2.9: Parque das Dunas com os limites da cidade de Natal ao norte e a Via Costeira ao sul.**
FONTE: <www.skyscrapercity.comshowthread.phpp=53376507>.

Esta situação se agrava ainda mais, pois inúmeras leis ambientais estão sendo violadas pelos empreendimentos turísticos instalados na Via Costeira. Dentre os doze hotéis, ali existentes,

apesar de já haverem sido notificados anteriormente, apenas um apresentou licença ambiental. Destes, dez respondem desde 2008 por ocupação indevida de áreas de preservação junto ao IBAMA. Outros têm suas obras embargadas pela promotoria do meio ambiente, por desrespeitarem o gabarito permitido para as construções na via.

A figura 2.10 representa apenas um dos exemplos de infrações causadas por inúmeros empreendimentos existentes na Via Costeira. Este empreendimento do Grupo HWF foi embargado, por ultrapassar o gabarito previsto pelo poder público local. Mas uma observação mais detalhada desta figura nos conduz a perceber que este empreendimento como também os demais também ultrapassam a área de ocupação permitida pelos órgãos ambientais.

**Figura 2.10: Obra do Hotel Natal Praia Resort embargada pelo IBAMA.**
FONTE: Fernandes (2010).

Outro problema observado nesta área é que para a construção da pista de rolamento da Via Costeira, houve a necessidade de retirada de parte da vegetação que protegia este conjunto de dunas. Isto causou um impacto que resulta na constante necessidade de retirada de areia das dunas que invade a pista de rolamento. Com a reforma e ampliação desta via, em 2008, a situação se agravou, pois foram retirados o acostamento, a ciclovia e parte da arborização, para alargar a pista de rolamento.

**Figura 2.11: Parque das Dunas ao centro da imagem com edificações do bairro de Petrópolis em primeiro plano e edificações situadas no bairro de Ponta Negra em terceiro plano.**
FONTE: <www.skyscrapercity.comshowthread.phpp=53376507>.

**Figura 2.12: Parque das Dunas (Bairro de Mãe Luiza).**
FONTE: <www.tribunadonorte.com.br/.../123777>.

A ampliação do Centro de Convenções também é outro fator que, conjuntamente com os demais, tem colocado em risco a sustentabilidade de um dos últimos fragmentos do ecossistema de mata atlântica do estado[27].

[27] O outro fragmento de mata atlântica constitui uma RPPN - Reserva Particular do Patrimônio da União, denominado "Mata Estrela" e está localizada no município de Tibau do Sul. Vem também, em virtude da falta de políticas consistentes, sofrendo inúmeros impactos. A inexistência de um plano de manejo, a falta de fiscalização e a falta de conscientização da população e dos visitantes vêm alterando significativamente sua área preservada.

Este processo de ocupação dos espaços litorâneos pelo turismo, que se acelerou após implantação do projeto Parque das Dunas/Via Costeira, é explicitamente verificável, quando observamos os impactos causados sobre os ecossistemas de Dunas.

Sua constante ocupação para fins turísticos (sejam por casas de veraneios, pousadas, hotéis, flats, equipamentos de lazer, alimentos e bebidas), dentre outras atividades, tem provocado impactos que colocam em risco a própria atividade turística. Os aglomerados urbanos dependem dos ecossistemas para o seu abastecimento, pois são nestes ecossistemas que se encontram os principais aquíferos (subterrâneos e das lagoas).

A desconfiguração do relevo das dunas, através da retirada de sua vegetação, pelo processo de terraplanagem junto à impermeabilização do solo pelas construções e obras de urbanização, tem provocado sua desestabilização. Em consequência, com a movimentação das dunas, ocorre o assoreamento dos aquíferos e das áreas habitadas.

A pressão resultante da atividade turística no litoral potiguar corresponde a um risco constante. A inadequação de uma legislação para o uso e ocupação do solo facilita a grilagem de terras, um comércio indiscriminado de loteamentos, de construções de meios de hospitalidades e a ocupação de áreas consideradas patrimônios históricos e ambientais do estado. Estes processos são fortemente observados no litoral oriental, onde a atividade turística exerce uma pressão mais intensa, desde a construção do Projeto Via Costeira. A ocupação, nos últimos vinte anos, de inúmeros trechos que compreende a "Rota do Sol" e a ocupação atualmente de parte da área de preservação Ambiental Jenipabu[28] são exemplos cabais da fragilidade da política pública de turismo em desenvolver um modelo sustentável. Na figura 2.13 é perceptível que a pressão urbana (principalmente por segundas residências) sobre a área de preservação Ambiental Jenipabu, reflete a ineficiência do poder público em gerir instrumentos que garantam a sustentabilidade deste ecossistema. Fato que há anos também vem ocorrendo com a área do Parque das Dunas.

[28] A área de preservação Jenipabu está situada entre os municípios de Natal e Extremoz. Compreende uma área de 1.881 hectares e foi criada em 17 de maio de 1995.

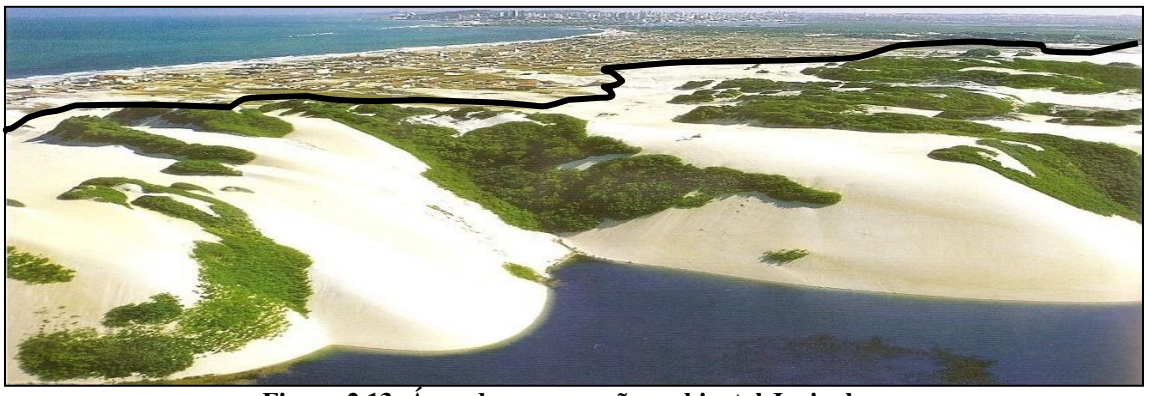

**Figura 2.13: Área de preservação ambiental Jenipabu.**
FONTE: Revista Natal Potiguar, ano IV, nº04, p. 18.

Isso se agrava ainda mais, quando parte da própria área da reserva é destinada para o desenvolvimento de atividades turísticas tais como: o passeio de bugue com e sem aventura, passeio de dromedários e as barraquinhas (de *souvenir*, artesanato, bebidas e lanches) sem o devido acompanhamento de políticas públicas de infraestrutura de saneamento e coleta de lixo, como podemos observar na sequência de figuras (2.14, 2.15, 2.16 e 2.17). Por outro lado, também explicita a necessidade de se redimensionar as variáveis de estudo de impacto ambiental, por exemplo, os que mediriam os impactos do transporte de areia, à medida que aumenta a circulação de turistas e dos serviços turísticos com base na metodologia de capacidade de carga e pegada ecológica.

**Figura 2.14: Passeio de bugue na orla da praia de Jenipabu.**
FONTE: Fernandes (2009).

**Figura 2.15: Passeio de dromedários sobre as dunas de Jenipabu.**
FONTE: Fernandes (2009).

**Figura 2.16: Feira de artesanato, *souvenirs* e alimentos sobre as dunas de Jenipabu.**
FONTE: Fernandes (2009).

**Figura 2.17: Lixo sobre as dunas de Jenipabu.**
FONTE: Fernandes (2009).

No litoral Setentrional, a ocupação irregular das dunas e falésias da praia de Tibau (Figura 2.18), município que integra o Polo de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável Costa Branca, é outro exemplo singular de degradação ambiental, que resulta da fragilidade do poder público no gerenciamento do uso e ocupação do litoral a ser utilizado com fins turísticos.

**Figura 2.18: Praia de Tibau: ocupação irregular e degradação de áreas de dunas e falésias.**
FONTE: Rodrigues (2009).

Nesta faixa do litoral, a ocupação irregular além de devastar uma área de dunas e falésias, culminou com a destruição de uma reserva de dunas de areias coloridas (Figura 2.19), que era utilizada pelos nativos na confecção de um artesanato tipicamente local – as garrafinhas de areia colorida. Midiam[29], moradora do Município de Tibau, afirmou que após destinação da área para segundas residências, inúmeros conflitos ocorreram entre os moradores locais e os que se diziam donos da terra.

[29] Midiam, artesã de garrafinhas de areia colorida no Box nº 16 do centro de artesanato da Praia dos Artistas, em Natal, afirma que, devido a este processo de expulsão da terra e, consequentemente, à dificuldade em adquirir a matéria-prima para a confecção das garrafinhas, atualmente a areia é *tinturada* com uma anilina culinária.

**Figura 2.19. Localização município de Tibau (jazida de areia colorida) ocupada por segundas residências.**
FONTE: Produzida a partir de dados de pesquisa e localização no Google (2009).

A utilização de inúmeras outras áreas do litoral, para usos turísticos, tem despertado a preocupação do ministério público e de ambientalistas quanto às transformações e os impactos causados em decorrência de seu uso, sem as devidas recomendações do EIA/RIMA. Por outro lado, também estes instrumentos são considerados, por diversas entidades ambientalistas, como inconsistentes ou inadequados às condições de viabilidade ou não dos empreendimentos (sejam os turísticos ou de outras atividades). A relação capacidade de suporte dos ecossistemas versus empreendimentos tem se resumido, na maioria das vezes, a uma ação mitigatória.

A ocupação de áreas de falésias, dunas (para uso imobiliário), de lagoas (para uso do lazer) e áreas de mangue, dentre outras, somam-se aos impactos causados pelo uso irregular de inúmeros outros trechos do litoral, sejam as orlas ou as terras de marinha. Dentre estas, estão as áreas de recifes de corais, regionalmente denominadas de "parrachos"[30].

[30] Parrachos – nome regional atribuído às formações de recifes de corais localizados dentro da faixa costeira. A pouca profundidade facilita a formação de piscinas rasas, com temperaturas significativamente elevadas. Sua preservação, assim como à dos mangues, é considerada fundamental para a manutenção do ecossistema marinho, pela rica diversidade que funciona como um verdadeiro berçário para diversas espécies marinhas. Por serem ecossistemas considerados extremamente frágeis, dispõem de legislação específica para seu uso. Os parrachos de Maracajaú, localizados no município de Maxaranguape, estão a uma distância de 7 km da costa e ocupam uma área de aproximadamente 13 $km^2$ da área de preservação ambiental dos recifes de corais – APARC . Os parrachos de Piranji estão a uma distancia de 4 km da costa e se localizam entre os municípios de Parnamirim e Nísia Floresta. No Rio Grande do Norte, dadas as dimensões desta formação, que ocupam uma área de aproximadamente 200 $km^2$, em vários trechos do litoral (decreto estadual nº 15.476 de 06/06/2001) os impactos causados pelo uso indiscriminado, resultante da atividade turística, conduziram o ministério público federal, a superintendência do patrimônio da União, Ibama, Idema, a partir de 2007-2008 a imporem inúmeras exigências para o uso destas áreas e ao estabelecimento de um termo de ajustamento de conduta.

No litoral potiguar, dentre as áreas de recifes de corais, que têm sido utilizadas como atrativos turísticos, destacam-se os parrachos de Piranji (Figura 2.20) e os de Maracajaú (Figura 2.21), anunciados pelo *marketing* turístico local como "o caribe brasileiro".

**Figura 2.20: Parrachos de Piranji.**
FONTE: Fernandes, 2008.

**Figura 2.21: Parrachos de Maracajaú.**
FONTE: Google imagens (2009).

O uso abusivo de áreas pelo turismo, consideradas patrimônio natural, como os parrachos, onde os visitantes caminham sobre os recifes de corais e ainda depositam os substratos do consumo: garrafas plásticas, canudos. Se, por um lado, explicitam a fragilidade na aplicação dos instrumentos de legislação ambiental, por outro, induzem-nos a perceber como as formas de ocupação do litoral pelo turismo vêm promovendo "novas territorialidades" e funcionalidades nos contextos locais destas comunidades.

O processo de apropriação desses espaços pelo turismo, ao introduzir novos conteúdos, estabelecem também relações sociais e de trabalho baseadas numa dependência a estéticas, muitas vezes "sul real" e a uma ética formal, ambas exógenas às localidades onde se instalam. As novas funcionalidades atribuídas a esses espaços produzem relações de convivência baseadas numa submissão ao belo, ao novo, ao inusitado.

A forma como a *trade*, os agentes de governo e a mídia apresentam a paisagem litorânea também desencadeou um acelerado processo de mercantilização destes espaços, que têm sido divulgados como um novo setor, denominado de turismo imobiliário.

## 2.3 TURISMO IMOBILIÁRIO, O TERRITÓRIO E O PRODETUR

A inadequação de políticas de uso e ocupação do solo urbano, na maioria dos municípios que compõem a área deste estudo, tem provocado uma série de problemas: ocupações desordenadas, loteamentos irregulares e uma corrida desenfreada por terrenos. Em vários municípios pesquisados, as prefeituras não dispõem sequer de terrenos para construir qualquer empreendimento público.

Associado a essa questão, apesar de estar explícito na Política Pública de Turismo, o discurso do desenvolvimento sustentável, a pressão imobiliária tem provocado uma enxurrada de empreendimentos turísticos, fazendo até surgir uma denominação nova na área que é o "Turismo Imobiliário". Esta modalidade de mercado, que se coloca como turística, segundo Silva; Ferreira (*apud* CRUZ, 2007, p. 63) consiste em uma:

> Nova forma que o mercado imobiliário encontrou para reestruturar-se, sem depender diretamente do financiamento público e sem depender das especificidades da economia local (...) esta relacionada com segmentação dos espaços (em práticas de lazer, ócio, descanso, alimentação etc.).

Fonseca (2007, p. 215), ao avaliar essa questão, afirma que "é resultante da internacionalização, que se inicia com a chegada de investidores estrangeiros, que passam a implantar empreendimentos ao longo do litoral potiguar, especialmente em sua porção oriental, tanto ao sul como ao norte da capital". Considera ainda que "essa fase registra uma inegável

correlação entre o processo de globalização e o desenvolvimento da atividade turística" (ibidem, p. 216). É necessário destacar que os investimentos privados, em sua grande maioria, são aplicados no setor de hospedagem, hotéis, *flats,*apartamentos, pousadas e segunda residência.

Por outro lado, não há uma política pública eficiente que reduza o déficit de moradia nos municípios integrantes dos polos, conforme fica explicitado nos dados divulgados pelo Ministério das Cidades. Para as cidades com menos de 20 mil habitantes, os dados estimativos de déficit habitacional para 2007 era de mais de 10 mil moradias. Acrescido das cidades com mais de 20 mil habitantes, este déficit chegava a mais 48 mil moradias. Apenas em três dos municípios da região metropolitana, incluindo Natal, Ceará-Mirim e Parnamirim, o déficit era da ordem de 38.153 moradias (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 10 de agosto, 2009).

Se pudermos comparar os recursos destinados a moradias populares para as populações locais, especialmente as de mais baixa renda, com os recursos destinados para a "segunda moradia", como anuncia o turismo imobiliário, percebe-se pouca preocupação com as dimensões de justiça e equidade social. A sustentabilidade que também tem sido um *marketing* do setor se contrapõe à realidade dos dados divulgados pelo Ministério das Cidades.

Um exemplo significativo disto é claramente diagnosticado, quando observamos determinados projetos habitacionais que foram licenciados pelo órgão estadual de meio ambiente (IDEMA), para serem construídos no litoral norte da capital do estado, entre as cidades de Touros, Maxaranguape e Ceará-Mirim. Estes empreendimentos destinavam 120 mil unidades habitacionais para a segunda residência. Dentre estes, o "Grand Natal Golf", O "Lagoa do Coelho", "Resort Cabo de São Roque" e o "Jacumã Beach Resort", (<http://tlincka.multiply.com/journal/item/9>)[31]; (Tribuna do Norte, março, 2008), "Palmeira Golf Resort e Portal do Brasil Resort" (Nísia Floresta), (VEJA, fev/2008). Mediante os preços anunciados, subentende-se que estes empreendimentos se destinavam ao atendimento do turista internacional. Os preços anunciados naquele momento partiam de um valor de R$ 250 mil reais.

Em menor escala, mas também como consequência desta política de turismo, percebe-se que no litoral setentrional a especulação imobiliária (por capital estrangeiro) já vem ocorrendo de forma sutil e promovendo transformações significativas em várias comunidades litorâneas. A comunidade de Cristóvam, no município de Areia Branca, teve parte de sua falésia e dunas

[31] Estas matérias também foram anunciadas nas seguintes páginas:
<http://tribunadonorte.com.br/blog/mercado.com/2008/01/03/jornal_hoje_condena_expansão_imobiliária>.
<http://jornalhoje.globo.com/JHoje/0,19125,VJS0-3076-20080103-313943,00.html>. Acesso em: 22 abr. 2008.

ocupada por loteamentos. Outro trecho, que forma uma enseada e era considerada uma área pública, agora pertence a um grupo estrangeiro. Na comunidade do Mel, uma pousada foi construída em plena duna.

Esta é uma realidade, entretanto precisa ser investigada de forma mais específica. Há interesses das administrações locais, associados aos interesses de investidores, especuladores juntos com cartórios de registros de terra, que ainda não são conhecidos publicamente, mas que já dão sinal de uma trama, na qual quem sai prejudicado são as populações nativas destas localidades.

O Sr. Manuel Caetano Eduardo Davi, da comunidade de Cristóvam, afirma que inúmeros grupos de forasteiros já adquiriram terras na localidade, dentre estes estão os espanhóis, franceses e também um grupo de baianos. E ele afirma categoricamente, "estes foram apenas os que a gente descobriu, tem outros que a gente nem sabe".

Todavia, a consequência das políticas públicas de turismo para o RN tem sido a que mais tem gerado passivos socioambientais e desdobramentos em relação à produção e o uso dos territórios turísticos no RN.

Em 2000, os investimentos estrangeiros no Nordeste, na área de hotelaria, atingiram uma soma de US$ 6.636.941 (BNB, 2000). No Rio Grande do Norte, em 2004, o valor aplicado já somava US$ 24.235.327,45 (76,3%), quatro vezes maior que o do Nordeste, e, nos dois anos subsequentes, cresceram significativamente para 33.298.538,00 (67,8%) em 2005 e para US$ 46.495.778,53, (68,0%) até julho de 2006 de todos os outros investimentos estrangeiros realizados no RN (FONSECA, 2007).

Conforme Ferreira; Silva (*apud* FONSECA, 2006) com base em dados da SETUR, os maiores investidores são os europeus, com destaque para portugueses com 32% dos investimentos; depois os espanhóis e brasileiros ou brasileiros associados com 14%; os italianos com 9,7%; noruegueses com 7,3%. Há ainda a participação dos suíços, franceses e de brasileiros com capital internacional. 73,1% destes empreendimentos estão localizados nos municípios de Touros, Rio do Fogo, Maxaranguape e Ceará-Mirim, todos no litoral norte de Natal. 19,5% no litoral sul e 7,3% em Natal.

Segundo dados do Sindicato da Indústria da Construção Civil do RN (SINDUSCON), a expectativa de lançamentos, nos últimos três anos, batem a casa de R$ 1,15 bilhões, e a quantidade de lançamentos previstos para 2007 atingiu mais de 100% que os dois anos anteriores

(TRIBUNA DO NORTE, EDITORIA ECONÔMICA, 14/10/2007), no ano passado (2006) dos 123 milhões de reais de capital estrangeiro que entraram no estado, 68% foram destinados para o turismo imobiliário (<http://www.rnnoticias.com.br>).

Artigo de Sandra Brasil (Revista Veja, Fev, 2008, p. 74/77) intitulada "RIO GRANDE DOS NÓRDICOS" é sugestivo quanto à ideia de uma nova (re) funcionalização do litoral potiguar na medida em que atende aos interesses estrangeiros, em detrimento das populações locais, quando afirma que dos 5,7 bilhões de reais de investimentos privados em turismo previstos para o Rio Grande do Norte, mais de R$ 2 bilhões foram destinados para a construção de casas e apartamentos para estrangeiros.

A imagem midiática, desses empreendimentos, apesar de vinculadas a personalidades internacionais como o ator Antonio Banderas, os jogadores David Beckham, Ronaldinho, Kaká e Pelé, citados como os empresários da bola, por serem investidores (<http://www.terra.com.br/istoedinheiro/edicoes/542/artigo72510-1.htm>), também foram motivo de inúmeras denúncias de irregularidades, de ocupação ilegal e desordenada. A reportagem da TV Bandeirantes, intitulada "Vende-se o Norte e o Nordeste" de fev/2007, a do "Bom Dia, Brasil" de março/2008, da Folha *online*, dentre outras, associam-se às preocupações do GRPU, quando também em 2008 emitiu mais de 500 notificações para empreendimentos irregulares no litoral do RN (PESQUISA DE CAMPO, julho, 2008).

Como resultado dessa política, as Promotorias de Meio Ambiente dos municípios de Extremoz, Ceará-Mirim, Natal, Taipu e Parnamirim, reunidas através do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente (COAP-MA), juntamente com o IBAMA, têm impetrado várias ações que denunciam as irregularidades de diversos empreendimentos turísticos. Somente na Via Costeira foram autuados pelo IBAMA 12 hotéis por estarem ocupando áreas de preservação natural. A COAP-MA, por sua vez, tem exigido de diversos empreendimentos a realização de termos de ajustamento de condutas, com o objetivo de mitigar os impactos causados.

O que mais agrava essa questão é se constatar que as licenças para funcionamento desses empreendimentos foram liberadas pelo principal órgão em administrar a política ambiental do estado, o "Instituto de Desenvolvimento Econômico e de Meio Ambiente (IDEMA)".

Considerando a importância que estas paisagens naturais apresentam para a construção da imagem do produto turístico do Rio Grande do Norte e para a sua própria realização.

Considerando também a necessidade de garantir a preservação de áreas naturais de alto valor paisagístico e ecossistêmico, o IDEMA vem criando inúmeras reservas naturais no litoral potiguar (Quadro 2.3).

Esta estratégia, se por um lado tem atendido a uma preocupação ambiental, por outro também reforça o apelo de um mercado turístico, que tem na paisagem natural seu principal atrativo. Mas, ainda, de certa forma, tem propiciado às comunidades litorâneas o direito ao uso destas áreas como bem público. Ao mesmo tempo, esta estratégia tem impedido que ocorra, nestas áreas, um avanço das ocupações irregulares e da especulação imobiliária, através dos loteamentos. São também formas de mitigar os impactos e garantir a preservação e conservação de paisagens, que dão ao espaço litorâneo uma certa identidade geográfica.

**Quadro 2.3: Áreas de Proteção Ambiental do RN situadas em municípios litorâneos**

| Nº | Denominação | Localização | Área (ha) | Data de Criação |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Parque Estadual Dunas de Natal | Natal | 1.172,00 | 22/11/77 |
| 2 | RBM Atol das Rocas | 144 Milhas de Natal | 36.249,00 | 05/06/79 |
| | Floresta Nacional de Nísia Floresta | Nísia Floresta | 175,00 | 16/08/89 |
| 3 | RPPN Mata Estrela | Baia Formosa | 2.365,00 | 22/12/90 |
| 4 | APA Jenipabu | Natal/Extremoz | 1.881,00 | 17/05/95 |
| 5 | APA Bonfim/Guaraíras | Nísia Floresta, Arês, São José de Mipibu, Sem. Georgino Avelino Goianinha e Tibau do Sul | 42.000,00 | 22/03/99 |
| 6 | ÁPA Recifes de Corais (Marinha) | Touros, Rio do Fogo e Maxaranguape | 180.000,00 | 06/06/01 |
| 7 | RDSE Ponta do Tubarão | Macau e Guamaré | 12.964,03 | 07/2003 |
| 8 | APA Dunas do Rosado | Areia Branca | s/i | 2004 |
| 9 | Res. Faunística Costeira de Tibau do Sul – REFAUST | Tibau do Sul | 535.600,00 | 17/03/06 |
| 10 | Parque Estadual Mata de Pipa | Tibau do Sul | 290.88,00 | 12/2006 |
| 11 | APA Morro do Careca | Natal | s/i | s/i |

FONTE: Elaborado com base em IDEMA, 2008.
**Nota**: Destas áreas criadas apenas duas se localizam no Polo Costa Branca a APA do Rosado e a RDS Ponta do Tubarão.

Muitas outras reflexões poderiam ser elaboradas sobre essa política pública, que sem nenhum subterfúgio, promove um dos maiores processos de "reestruturação produtiva" em nível regional e estadual já observada.

Entretanto, é necessário compreender as limitações com as quais um estudo deste se depara, quando passa a avaliar em nível local os desdobramentos de uma política nacional e regional relativamente tão recente. Ademais, quando se depara, também, com uma escassa

literatura sobre os passivos socioambientais que essa política tem gerado, e, por outro, com publicações e análises que fortalecem o discurso hegemônico veiculado pelo *trade* turístico local.

É com essa constatação que esse estudo considera fundamental e necessário empreender muitas outras estratégias de análise sobre a atividade turística no RN, como já sinalizado no Relatório de Auditoria do TCU. Trabalho que aqui foi iniciado, mas que somente um grupo sistematizado e multidisciplinar poderia realizá-lo de forma mais satisfatória.

Os olhares das mais diversas comunidades litorâneas, que foram campo deste estudo, indicam este caminho, conforme explicitam os dados registrados nos mais de três anos percorrendo cada uma delas e ouvindo inúmeros depoimentos.

## CAPÍTULO III – O OLHAR DAS COMUNIDADES SOBRE O USO DO SEU TERRITÓRIO PELO TURISMO[32]

O litoral do Rio Grande do Norte é ocupado em seus poucos mais de 400 km por 23 sedes municipais e mais de sessenta comunidades. Estas, observadas em suas particularidades, constituem-se em elementos essenciais para se compreender as dinâmicas territoriais, decorrentes da aplicação das políticas públicas desenvolvidas no estado. São consequentemente também fundamentais, enquanto *locus* identitários de uma cultura que imbrica os costumes rurais e praieiros na consecução de um modo particular de construir suas identidades.

Nesse sentido, a visão que estas comunidades vêm construindo sobre o uso dos seus territórios pelo turismo constitui-se de fundamental importância para se compreender as dinâmicas socioespaciais, decorrentes das ações governamentais e do setor privado vinculado ao turismo no litoral do Rio Grande do Norte.

Para fundamentar esta pesquisa, inicialmente visitamos todas as comunidades litorâneas possíveis. Identificamos que, além das 23 sedes de municípios situados no litoral, existe ainda um grande número de comunidades (aproximadamente mais de sessenta), que nunca foram ouvidas quanto às intervenções ocorridas em seus territórios, resultantes das políticas aplicadas nos mais diversos setores sociais (ver quadro no anexo nº 1).

Essa preocupação nos conduziu, quando da aplicação das entrevistas, a ouvir também as vozes dessas comunidades. Buscando ter uma representatividade, a mais abrangente possível, foi incluída, além dos 21 dos 23 municípios litorâneos, mais 20 comunidades ou distritos localizados no litoral[33]. Destes 23 municípios litorâneos, 14 estão situados no Polo Costa das Dunas, e todos foram objeto de aplicação das entrevistas. Dos 9 municípios do Polo Costa Branca, em apenas sete foram aplicados as entrevistas, conforme apresentado no gráfico 3.1. Entre estes, apenas dois municípios, por condições de inacessibilidade, não foram visitados.

[32] A leitura a que se propõe esta tese é realizada a partir da observação cuidadosa do olhar, da expressão e do discurso dos moradores pesquisados sobre o uso dos seus territórios pelo turismo.
[33] No anexo nº 1 estão descritos todos os municípios com suas respectivas comunidades litorâneas.

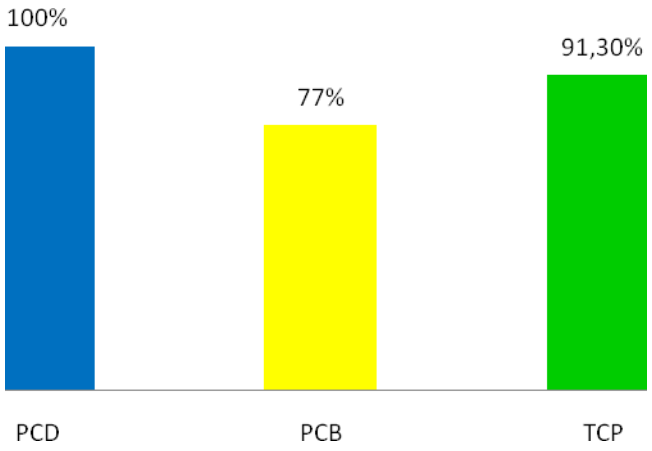


**Gráfico 3.1: Percentual de cidades litorâneas pesquisadas por Polo/Total.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

A estratégia de pesquisar, além das sedes municipais outras comunidades litorâneas, foi uma das premissas fundamentais desta pesquisa e tinha o objetivo de elencar todos os elementos possíveis de identificação (de cada município ou localidade), que pudessem caracterizar cada polo turístico do litoral.

Em cada um dos 21 municípios[34], campo da pesquisa, aplicou-se a entrevista com dez moradores[35]. No Polo Costa Branca este universo somou um total de 70 entrevistados. No Polo Costa das Dunas o número de entrevistados atingiu o universo de 140 moradores. No cômputo geral, foram ouvidos 240 moradores residentes no litoral.

As entrevistas foram aplicadas entre os meses de dezembro de 2008 até fevereiro de 2009, entre junho e julho de 2009, dezembro de 2009 e janeiro de 2010, sempre nos finais de semana e feriados. A ausência de dados referentes a dois municípios do PCB (São Bento do Norte e Caiçara do Norte) ocorreu pela impossibilidade de recursos financeiros e de transporte.

Assim é que quando nos referirmos à pesquisa realizada no Município de Tibau, estendemo-nos também à comunidade Praia das Manoelas. No Município de Grossos, agregamos as vozes dos moradores da comunidade de Pernambuquinho. Em Areia Branca, as vozes foram das comunidades do Cristóvam e do Mel. No Município de Macau, as comunidades de Barreiras,

[34] A partir deste momento quando nos referimos ao município, entenda-se que também estarão incluídas as informações colhidas junto às comunidades ou distritos que fazem parte destes municípios. Somente na descrição de algum discurso oral será citado, quando necessário, onde reside o referido entrevistado.
[35] A indicação de dez pesquisados por comunidade ocorreu à medida que as respostas dos entrevistados começaram a se tornar repetitivas. Desta forma, a amostra tornou-se representativa da tendência observada.

Sertãozinho e Diogo Lopes foram as protagonistas dessas falas. Nos três outros municípios, Porto do Mangue, Guamaré e Galinhos, as entrevistas foram aplicadas com moradores residentes nas próprias sedes dos municípios. No Polo Costa Branca foram visitados, num total de nove, sete sedes municipais, e das vinte e duas comunidades identificadas, sete foram objeto de pesquisa.

Com relação aos 14 municípios litorâneos, que integram o Polo Costa das Dunas, a aplicação das entrevistas ocorreu nas seguintes localidades: no município de Pedra Grande, além da sede do município, foram entrevistados moradores do distrito de Exu Queimado. Em São Miguel do Gostoso, entrevistamos também com moradores que estavam na praia dos Marcos. No município de Touros, as entrevistas ocorreram também com residentes da praia de Touros. No município de Rio do Fogo, foram entrevistados moradores da comunidade de Zumbi e moradores residentes na sede do município. Em Maxaranguape, também estendemos as entrevistas para a comunidade de Barra de Maxaranguape. O município de Ceará-Mirim, apesar de não estar situado tão próximo à praia, foi, juntamente com a comunidade de Jacumã, objeto de aplicação das entrevistas. No município de Extremos, estas se estenderam também para as comunidades de Jenipabu e Graçandu. Em Natal, as entrevistas foram aplicadas no bairro de Ponta Negra e da Redinha. No município de Parnamirim, foram aplicadas entrevistas somente na comunidade de Pium e de Cotovelo. Em Nísia Floresta, com os residentes de Piranji do Sul e Barra de Tabatinga. Em Senador Georgino Avelino, com os moradores da própria sede do município. Em Tibau do Sul, além da própria sede, as entrevistas se estenderam à comunidade de Pipa. Em Vila Flor/Canguaretama[36] e Baía Formosa, estas foram realizadas com moradores residentes no próprio município.

Conforme demonstram os dados colhidos referentes à questão moradia (gráfico 3.2) dos 210 entrevistados, 150 moradores sempre moraram numa mesma localidade. Ou seja, a grande maioria dos entrevistados. As diferenças percentuais entre o número de moradores do PCB e PCD, que sempre moraram na comunidade, não chegam a ser representativas, mas permitem indicar que no PCD há um fluxo mais intenso de migração destas localidades para a capital.

[36] A entrevista aplicada ocorreu na área limítrofe entre os municípios de Vila Flor/Canguaretama. Por isso citamos desta forma, embora tenha sido considerada apenas na relação geral das cidades litorâneas, visitadas 21 das 23 cidades situadas nesta área. Tal fato deu-se porque, na maioria dos entrevistados, estes afirmaram serem residentes em Vila Flor.

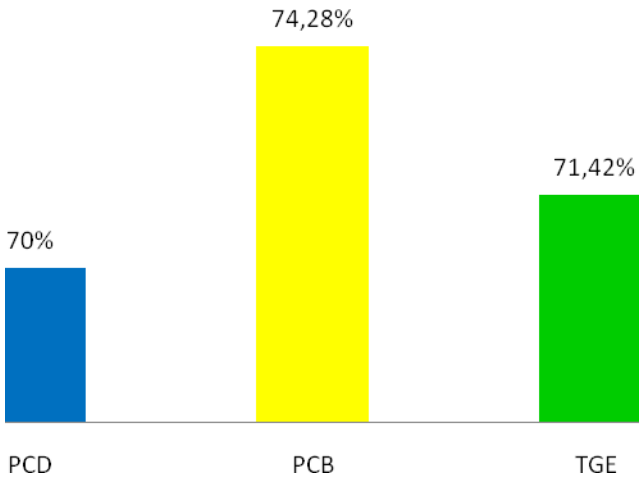


**Gráfico 3.2: Percentual de entrevistados que sempre morou na mesma localidade.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

O tempo de moradia é fundamental para se compreender como as comunidades locais percebem as transformações socioespaciais em seu meio. É através desta vivência do cotidiano, do fazer diário, que as representações, as práxis e o protagonismo das populações locais vão se constituindo como traço identitário. E este traço identitário só tem representação porque se constitui num "território usado" (SANTOS, 1994, 2005). Ou seja, isto é representativo para a avaliação dos moradores sobre sustentabilidade, para a compreensão de como se deu a ocupação do espaço, quais os usos que a estes foram destinados, inclusive os promovidos com interesse turístico. Quais as transformações paisagísticas e territoriais de uso e ocupação do solo foram ocorrendo com esta atividade. E, sobretudo, quais foram as reações destas comunidades a estas transformações.

Do universo dos 210 entrevistados, um pouco mais da metade afirmou que já residia na comunidade há mais de 20 anos (gráfico 3.3). Quando somado este dado à escala subseqüente, 13-18, podemos afirmar que 1/3 dos entrevistados moravam havia mais de 13 anos nas comunidades. Fato, este, que significa um tempo razoável para se avaliar a percepção destes sobre as transformações causadas pelo turismo.

Maria de Lourdes Lima, rendeira desde os sete anos de idade e uma das fundadoras do Núcleo de Produção Artesanal da Vila de Ponta Negra, em Natal, nasceu e se criou na vila. Hoje, com 74 anos, afirma que muito dos seus descendentes viram surgir ou foram eles próprios que deram início a esta povoação.

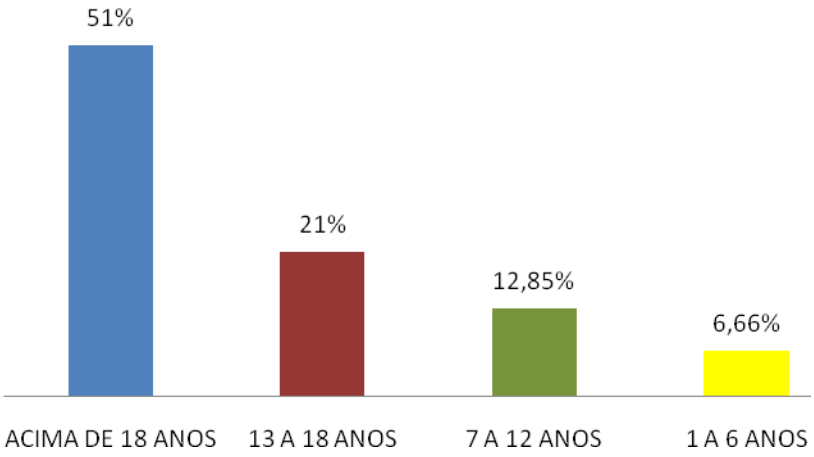


**Gráfico 3.3: Percentual de entrevistados por tempo de moradia.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

Como também relata Maria Gorete Rodrigues da Silva, moradora da vila de Ponta Negra, quando afirma que foram seus antepassados fundadores daquela comunidade.

> É a quarta ou quinta geração de minha família que reside nesta localidade. Meus tataravôs, quando chegaram a esta localidade, se dedicaram à agricultura e à pesca. Eles moravam mais próximos do mar, lá na praia. Depois foram vendendo as terras para os veranistas e foram morar a uns 500 metros da praia, no meio da vila. (...) Com a chegada do turismo, houve muita desagregação familiar, problemas com violência (Entrevista realizada em dezembro de 2009).

Também com relação a esta variável, nota-se que os entrevistados do PCB permanecem residindo nas suas localidades de origem há mais tempo que os entrevistados do PCD, e neste há uma maior presença de moradores adventícios, conforme procuramos demonstrar no gráfico 3.4. Contudo, há um certo equilíbrio entre os polos, com referência aos moradores que residem entre 12 a 7 anos e entre 18 a 13. As diferenças representativas estão situadas nas extremidades das escalas de tempo de moradia, entre os de + 20 e entre os de 1 a 6 anos, conforme demonstra o gráfico 3.4.

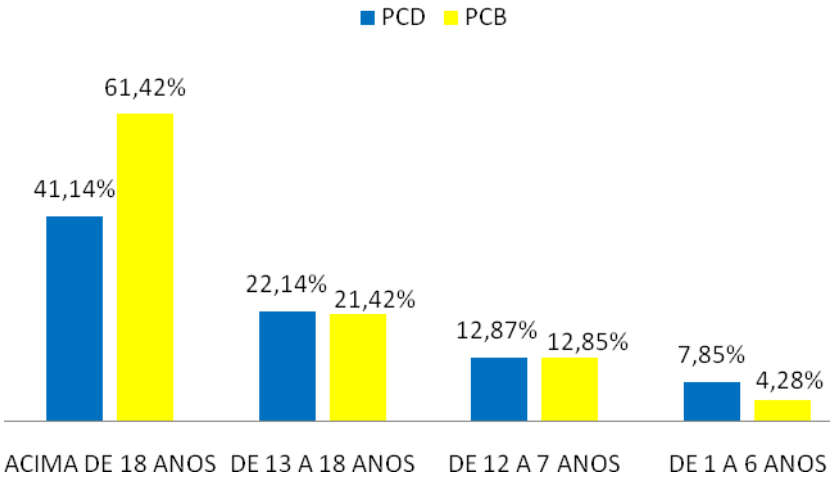


**Gráfico 3.4: Percentual de entrevistados por tempo de moradia/Polo.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

Com relação ao Polo Costas das Dunas, podemos perceber também que, na medida em que decresce o número de moradores antigos, cresce o número de novos moradores. Esta constatação nos permite afirmar que o processo de turistificação desta área tem gerado uma rotatividade maior da população, que dificulta identificar traços característicos destas localidades. Há um desconhecimento, uma dificuldade em relacionar o momento atual com traços da história local das comunidades. Esta realidade também pode permitir constatar que, em virtude do turismo, tem havido uma maior migração para este polo de pessoas à busca de emprego.

Nesse universo, é importante considerar de certa forma a ideia de Fonteles (2004, p. 22) quanto a "moradores adventícios", que os classificam como sendo "aquelas pessoas que não tinham relação com a comunidade e que ao chegarem como turistas ou visitantes, passam a morar no lugar visitado". Alguns destes se inserem na comunidade com suas experiências socioculturais e passam a defender a comunidade como sua. Tornam-se também protagonistas da história coletiva da comunidade, defendendo os interesses locais.

Dentre as organizações locais, podemos destacar a ONG "SOS Ponta Negra", onde parte de seus integrantes não nasceram na comunidade, mas a convivência ao longo de mais de dez anos levaram estes a se articular em nome da defesa da Vila de Ponta Negra.

Esse nível de integração do adventício com a comunidade surge em consequência do grau de coesão existente na própria comunidade, da capacidade de articulação, em nome dos interesses locais, e da pertinência dos interesses do adventício com os da comunidade.

Nas demais comunidades do litoral potiguar, não há registros de organizações com essas características. As articulações desenvolvidas pelas comunidades da Ponta do Tubarão (situadas no município de Macau – PCB) são resultados dos próprios moradores locais.

## 3.1 REVELANDO AS COMUNIDADES NA ÁREA DE ESTUDO EM SEUS DIFERENTES ASPECTOS: SOCIOAMBIENTAIS, ECONÔMICOS, POLÍTICOS E CULTURAIS

O caminhar pelas 21 cidades litorâneas do Rio Grande do Norte e as vinte comunidades analisadas, neste estudo, revelaram uma realidade que, embora pareça muito prazerosa, pelas belas paisagens que apresenta, pelos ambientes tranquilos e de clima aprazível, também mostra, através das falas das pessoas simples (moradoras destas localidades), as angústias e os anseios decorrentes da precariedade das condições sociais, econômicas, culturais em que vivem. Revelou também os sentimentos de apatia, de medo frente aos conflitos sublimados, na busca pela sobrevivência e pela posse da terra. Contudo, também deixaram transbordar, da memória, os sonhos, as alegrias, os traços identitários que os conduzem como protagonistas de suas histórias.

Em sua grande maioria, com exceção das que integram a região metropolitana da capital – Natal, estas ainda mantêm com muita predominância as características reveladas por Marcelino (1999), sendo basicamente rurais. As atividades da pesca e da agricultura de subsistência são, com algumas exceções, ainda predominantes em todos os municípios pesquisadas no Polo Costa Branca[37]. Quadro semelhante também ocorre em boa parte dos municípios que integram o Polo Costa das Dunas[38].

Os empreendimentos turísticos e as atividades que surgiram em decorrência destas atividades não propiciaram empregos, nem geração de renda[39] para as populações locais, que

[37] No Polo Costa Branca, também houve referências ao trabalho em salinas, em viveiros de camarão, na fruticultura irrigada, mas para os pesquisados estes tipos de trabalho são bicos e quase nada influi na renda deles.

[38] No Polo Costa das Dunas referência semelhante ocorreu com relação aos ambulantes, que, além de considerarem esta atividade um bico, afirmaram também que o trabalho deles depende do financiador e do atravessador. "o que eu ganho tenho que dividir com meu patrão", como afirma Josué, vendedor de bonés e camisas em Ponta Negra.

[39] Em relação a este aspecto, o Tribunal de Contas da União recomenda ao Banco do Nordeste do Brasil, através do Termo de Acordo 1852/2003 no item 9.11, que o mesmo desenvolva instrumentos eficazes para aferir os resultados socioeconômicos do Prodetur-NE II e institua os seguintes indicadores de desempenho: índice de geração de emprego = número de empregos diretos gerados no setor, remuneração média da mão de obra empregada na atividade turística = renda dos empregados/ número total de empregos do setor, índice de qualidade do emprego.

pudessem configurar uma alteração significativa na oferta de trabalho. A predominância de atividades vinculadas à agricultura e a pesca (em ambos os polos de turismo), conforme pode ser observado no gráfico 3.5, é um forte indicativo de que o turismo não tem propiciado as vantagens anunciadas pelo discurso oficial.

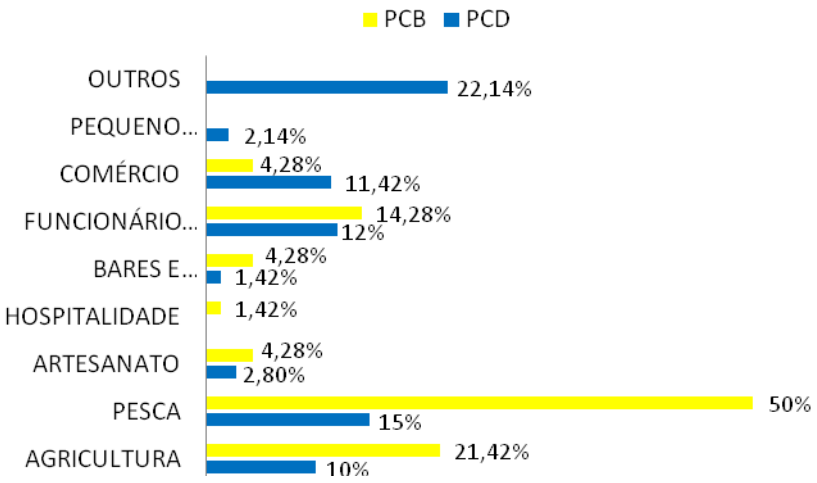


**Gráfico 3.5: Percentuais por categoria de trabalho por Polo.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/julho/2009.

Em inúmeros depoimentos de presidentes de colônia de pescadores, estes afirmam que ainda não identificaram as vantagens provenientes do turismo para a sua atividade. A comercialização do pescado ocorre com uma forte presença de atravessadores, os instrumentos de trabalho, na sua grande maioria, ainda são semiartesanais. Não é visível para o pescador a relação do turismo com sua atividade.

Quando tomamos por base a totalidade dos 210 pesquisados (Gráfico 3.6), somente alguns poucos atuam em atividades vinculadas ao turismo, tais como artesanato, hospitalidade, bares e restaurantes. Quase a metade dos entrevistados continua tendo na agricultura e na pesca a sua principal forma de atividade. Um pouco mais de dez por cento trabalha no serviço público como professores e serviços gerais.

A pesquisa mostrou também (embora num universo pequeno) uma variedade de atividades que surgiram em decorrência da introdução destas localidades em um novo circuito econômico, tais como: mototaxista, feirante, vendedores ambulantes, empregada doméstica, diarista ou  do lar, pedreiro, produtor cultural, apoio marítimo e em salões de beleza. Há ainda os que se declararam como sendo estudantes, e outros já aposentados.

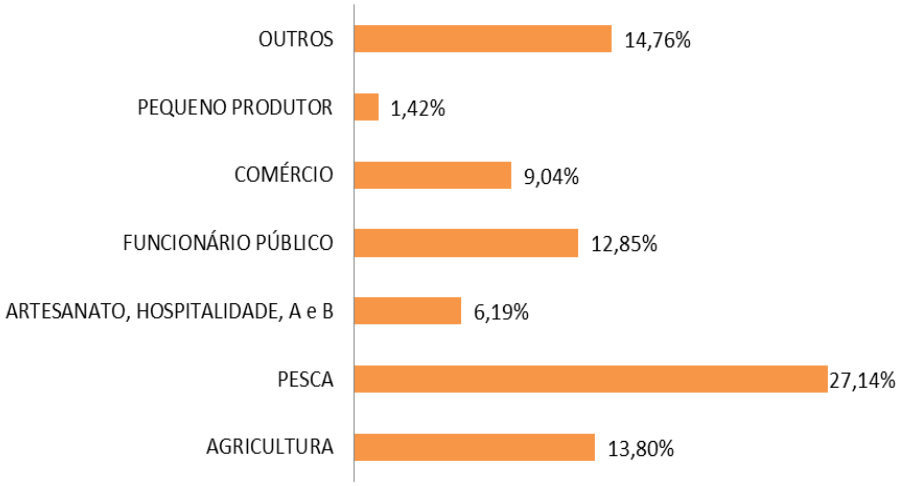


**Gráfico 3.6: Percentual dos pesquisados por ramo de atividade.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/julho/2009.

Nessa perspectiva, há também de se questionar em que parâmetros se afirmam a política de turismo, visto não se identificar nas comunidades pesquisadas uma alteração significativa quanto à oferta de trabalho, uma vez em que é neste quesito em que a comunidade mais coloca suas aspirações.

Mesmo naqueles destinos turísticos consagrados, tais como Ponta Negra, Jenipabu, Tibau do Sul, dentre outros, a pesca e a agricultura representam uma das atividades que vem proporcionando a geração de emprego e renda para parte da população residente.

A realidade das condições em que ocorre a oferta de educação, na grande maioria das comunidades litorâneas e em grande parte das sedes municipais, é outro dado que revela a inconsistência da atividade turística como fator de desenvolvimento local sustentável.

A infraestrutura das escolas continua, na sua grande maioria, precária e só oferecem formação até a última série do ensino fundamental. Os moradores, que almejam atingir graus mais elevados, têm que se deslocar para as cidades mais desenvolvidas. É, por exemplo, o que ocorre com quem mora em comunidades próximas do município de Tibau ou de Grossos e tem que se dirigir para Moçoró, ou quem mora em Ponta do Mel, Cristóvam e tem que se dirigir até Areia Branca. Também dos que moram em Barreiras ou Diogo Lopes e tem que se dirigir até Macau. Situação semelhante dos que residem em Pium ou Piranji do Sul, já situados no polo

Costa das Dunas, e têm que se deslocar até Natal, dos que residem em Pipa e têm que se dirigir até Tibau do Sul.

A fala de Maria da Silva Pompeu[40], moradora (adventícia) do distrito de Pium a 10 km da capital, é ainda mais ilustrativa da precariedade da educação nestas localidades:

> As duas escolas daqui que eu conheço são uma vergonha. Parecem coisas do passado. Os alunos que querem estudar mesmo têm que ir para Natal. E não tem transporte escolar. Falta vaga para todos que querem estudar. Quadros ainda a giz, carteiras impróprias e velhas. Faltam a merenda escolar, material didático e até professores. E a situação das creches é de trinta anos atrás. As coisas aqui só funcionam mesmo para o turismo e no período de alta estação.

Os entrevistados também relatam que a formação ou qualificação turística não existe para a comunidade. Dos que trabalham em alguma atividade, vinculada ao turismo, poucos são os que conseguem realizar algum curso na área, e os que desejam têm que se deslocar até Natal para o Hotel Escola Barreira Roxa ou alguma unidade do SENAC, quando arranjam vagas. São nestes lugares onde ocorrem os melhores cursos, e estes são caros. "– Não dá para nós fazer não –" afirmou Everaldo e Rita, que trabalham como garçons na praia de Piranji do Norte.

Francisco Nazareno[41], morador do município de Tibau (PCB), traz outro depoimento que reforça a mesma perspectiva, quando relata não haver nenhum vínculo da educação local com as propostas apresentadas pelo turismo. Não há nada nos currículos escolares sobre este tema. O que se discute neste sentido é como estruturar melhor a cidade para atender o turismo, e esta preocupação não passa pela melhoria da educação. São políticas que não estão associadas.

Os dados referentes ao grau de educação dos pesquisados (gráfico 3.7) é um reflexo das condições da educação nessas localidades. Do total de 210, quase um terço é analfabeto. Pouco menos da metade cursaram o ensino fundamental; e mais de um terço, o ensino médio. Um número ínfimo cursou o ensino técnico. Uma minoria cursou o ensino superior e apenas três dos entrevistados concluíram pós-graduação.

[40] Maria da Silva Pompeu é professora pública aposentada do município de Natal e mora em Pium há mais de dez anos. Sua fala foi referendada por Lilian Cristina da Silva (de 24 anos de idade) residente da comunidade desde que nasceu.
[41]- Francisco Nazareno Martins era no momento da realização da pesquisa Vice-prefeito do município de Tibau. Professor municipal e graduado em Ciências Agronômicas.

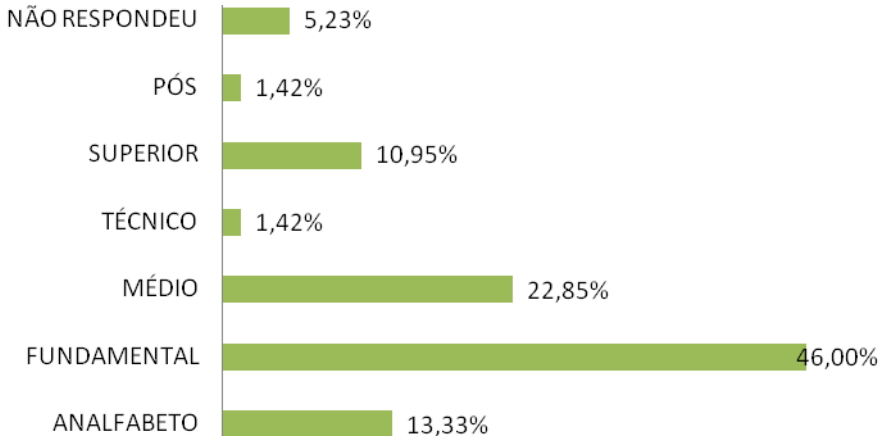


**Gráfico 3.7: Grau de instrução dos entrevistados.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

As diferenças percentuais entre os dois polos não apontam desigualdades representativas entre os mesmos. Ao contrário, explicitam a precariedade como a educação é ofertada no estado e principalmente nas áreas litorâneas.

As estatísticas oficiais com referência ao IDH-E, que são divulgadas pelas municipalidades como sendo melhorias da educação, na opinião de representantes de inúmeras associações de professores destas localidades não refletem a realidade. Além do fato da grande maioria se concentrar num nível de formação fundamental, os dados sobre repetência e evasão não são divulgados.

Entretanto, mesmo considerando a precariedade da educação nessas localidades, observou-se que as escolas se constituem ainda nos únicos espaços em que as comunidades dispõem para desenvolver a cultura local e para a articulação de cidadania.

A participação dos entrevistados em algum movimento social existente na comunidade, sejam considerados organizações da sociedade civil (ONGs) ou entidades públicas, é outro dado que considero de fundamental importância. Esta participação pode sugerir certo grau de envolvimento da comunidade com os problemas locais, com os anseios de melhorias, em que estas organizações funcionam como espaços para suas reivindicações. Por outro lado, também, pode indicar certo grau de consciência frente às mudanças que suas localidades vêm sofrendo em decorrência de algum processo.

Com referência a esse dado, a pesquisa demonstrou haver um percentual de equilíbrio (gráfico 3.8) entre os que participam e os que não participam de movimentos sociais. Do universo das 210 pessoas pesquisadas nos dois polos, um pouco mais da metade não participa de movimento social algum. Mas, mesmo assim, a participação é bastante significativa em ambos os polos.

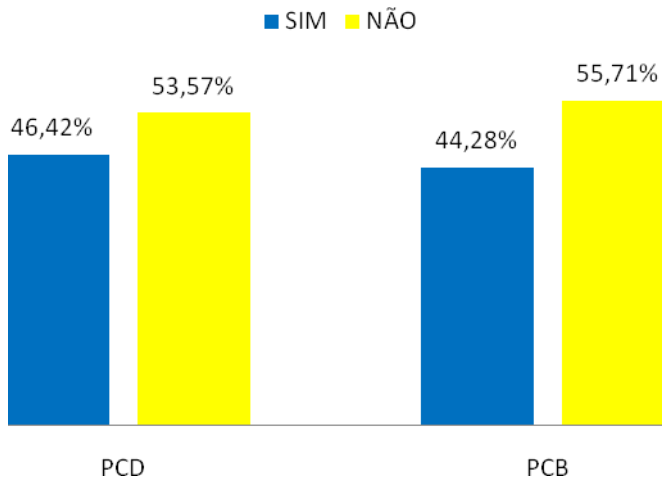


**Gráfico 3.8: Percentual dos entrevistados que participam de algum movimento social por Polo.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

No entanto, observando o vínculo de participação por entidade (gráfico 3.9), identificamos que a grande maioria dos pesquisados estão associados às colônias de pescadores (em ambos os polos). Uma minoria não significativa tem alguma participação em associações de moradores e está em valores equiparáveis nos dois polos. Com relação à participação em movimentos ambientalistas, esta também não é significativa e está concentrada na área do PCD. Há também no PCD uma maior distribuição da participação por entidades, enquanto que, no PBC, a grande maioria dos entrevistados é sócia das colônias de pescadores.

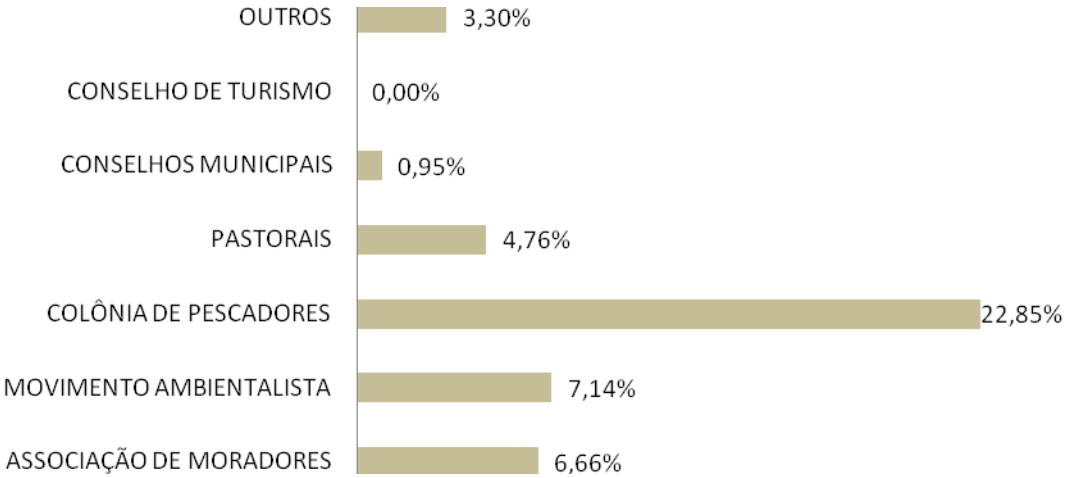


**Gráfico 3.9: Percentual de participação por entidade.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

Nestas colônias de pescadores, existe uma baixíssima participação dos associados, não havendo, conforme inúmeros relatos de presidentes de colônias, tais como a de Pium (Litoral Sul oriental), de Pernambuquinho e da Ponta do Mel (Litoral norte setentrional) nenhum nível significativo de consciência. O vínculo com a colônia é de certa forma pontual. Na sua grande maioria, baseada numa relação ambígua, de interesses, de necessidades, que reflete a carência da vida do pescador. Nos dias de hoje, é unicamente através deste vínculo com a colônia que o pescador consegue adquirir determinados direitos sociais.

Em ambos os polos não foram identificados, entre os entrevistados, participação em Conselhos Municipais de Turismo, e a grande maioria nem ouviu falar na existência destes. Entretanto, conforme dados da Secretária de Turismo, 71% dos municípios do Polo Costa das Dunas dispõem destes Conselhos, contra 55% dos municípios do Polo Costa Branca. Apenas dois dos entrevistados declararam que participam de algum conselho municipal, sendo um de saúde e outro de educação.

Com relação a estas localidades pesquisadas, outro dado que demonstra as influências socioespaciais que o turismo vem causando, destacam-se as referentes à questão do saneamento básico, podendo se perceber uma verdadeira estratificação entre espaços destinados ao turismo e os não destinados ao turismo. Neste contexto, confirmam-se nas comunidades pesquisadas os dados referentes à pesquisa "Saneamento e Saúde – dezembro 2007", encomendada pela

Fundação Getúlio Vargas à ONG "Trata Brasil[42]", em que é no litoral onde ocorrem as maiores deficiências em saneamento básico. Conforme dados desta pesquisa, menos de "¼ da população potiguar (16,52%) dispunha de acesso a esgotamento sanitário em 2007. Em Parnamirim (município litorâneo) apenas 1,28% da população dispunha deste serviço".

Nas comunidades litorâneas, apenas aquelas consideradas destinos consagrados dispõem de um serviço nesse sentido. E mesmo assim, ainda é precário. Os dados referentes aos investimentos aplicados, através do Governo do Estado (CAERN), Prodetur e Ministério do turismo indicam valor de R$ 10,6 milhões em esgotamento sanitário (TRIBUNA DO NORTE, Maio, 2010) nos municípios de Tibau do Sul e na comunidade de Pipa (destino indutor do turismo no RN), refletem esta situação.

**Figura. 3.1: Despejo de esgoto na praia de Baia Formosa a 100 km de Natal.**
FONTE: Fernandes (2008).

Para as comunidades de Pium, Cotovelo e Piranji, consagrados destinos turísticos, estes mesmos órgãos estão investindo R$ 20 milhões. Nos demais municípios litorâneos o que podemos perceber é a mesma imagem do que vemos em Baia Formosa (figura 3.1), com o despejo de esgoto a céu aberto na orla da praia, nos mangues e áreas adjacentes.

[42] Esta pesquisa ainda disponibiliza os seguintes dados referentes ao RN. A taxa de acesso ao esgoto cresceu apenas 6,31% nos últimos 14 anos. Em compensação, o RN aparece em 11ª posição no ranking nacional em oferta de água de boa qualidade.

O lixo é outro problema grave, pois, das cidades litorâneas, apenas Natal e áreas de sua região metropolitana dispõem de uma taxa razoável de cobertura de serviços de coleta. Nas demais localidades, os lixões a céu aberto denunciam a carência do setor.

As condições de infraestrutura de atendimento à saúde é outra situação que desvenda a realidade das 20 comunidades e dos municípios litorâneos. Na quase totalidade não há hospital público e, onde existem, as condições são desoladoras. Os postos de saúde existentes não dispõem de condições mínimas para fazer procedimentos de primeiros socorros. "E nos finais de semana, a situação ainda é mais desesperadora", afirma dona Luzinete, moradora de Zumbi.

A segurança, um dos fatores que tem servido para agregar valor ao produto turístico local, também nas áreas pesquisadas é extremamente precária. A exceção, também ocorre nas localidades consagradas como destinos turísticos, onde há a presença dos pelotões de policiamento turístico[43]. Contudo, nestas, também nota-se que a presença de contingentes policiais significativos estão condicionados aos períodos de veraneio, de alta estação, como afirma Maria da Silva Pompeu, moradora de Pium: "...aqui só tem policiamento, lá na praia e no período de alta a estação".

Em Tibau do Sul, o depoimento de uma moradora (dona Maria de Lourdes, de 67 anos) é explicativo da situação em que se encontra a segurança pública no litoral.

> Aqui era muito tranquilo. Mas com o turismo aumentaram os roubos, principalmente nas casas dos veranistas. Aqui em Tibau (sede do município) mesmo não tem delegacia, não. Esta fica em Pipa (distrito). Quando acontece qualquer coisa aqui, temos que esperar que a polícia venha de lá.

Nas diversas comunidades do Polo Costa Branca, a situação em relação à segurança, saúde e educação ainda é mais crítica. Com exceção de Areia Branca, Macau nos demais municípios litorâneos, o policiamento ocorre circunstancialmente nos períodos também de alta estação ou de realização de algum evento. Nas comunidades mais distantes das sedes dos municípios, somente em situações muito especiais o policiamento se faz presente. Nestas, ainda existe certo grau de coesão social, que facilita um clima fraterno entre os moradores. A presença de estranhos é facilmente identificada e desperta a curiosidade dos moradores locais.

Mas o problema do álcool e das drogas já se presencia como uma síndrome que não é mais só urbana. Contudo, não há nestas comunidades atendimento psicossocial algum. Na maioria das comunidades, o atendimento de saúde se resume ao atendimento clínico.

[43] Há também no RN uma delegacia especializada no atendimento ao turista, que funciona somente na capital.

## 3.2 A VOZ DAS COMUNIDADES SOBRE O USO DO SEU TERRITÓRIO PELO TURISMO

Com as vozes das comunidades sobre o uso do seu território pelo turismo, temos o objetivo de investigar aspectos mais vinculados às compreensões dos entrevistados sobre o turismo, quanto aos benefícios ou prejuízos que esse possa causar às suas comunidades.

Inicialmente, abordamos se os entrevistados já ouviram falar em turismo. Conforme é destacado no gráfico 3.10 do total geral dos entrevistados bem mais da metade, ou seja, 139 afirmaram que já ouviram falar em turismo.

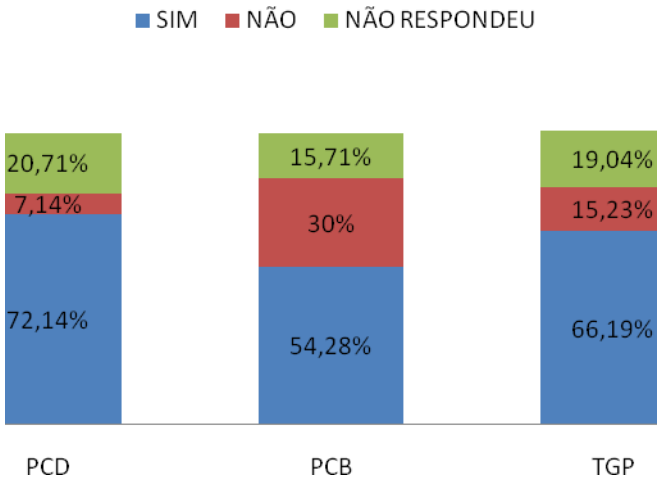


**Gráfico 3.10: Percentual dos entrevistados que ouviram falar em turismo por Polo.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

Contudo, o grau de percepção dos entrevistados sobre turismo do PCD em relação à do PCB é bem significativo. Esta realidade identifica que nestas comunidades há uma informação mais sistemática sobre o turismo. Seja através do poder público, da iniciativa privada, da mídia local ou do discurso oral, nas comunidades do Polo Costa das Dunas as informações sobre turismo circulam com mais frequência.

Não há um registro do percentual de investimentos realizados na divulgação do produto turístico do PCD por parte da iniciativa privada. No entanto, conforme dados da EMPROTURN e SETUR, nos últimos quatro anos (2007-2010), o Estado investiu aproximadamente mais de R$ 90 milhões de reais para divulgar o destino RN. Para 2011 segundo o Secretário de Turismo, o

investimento inicial para divulgar o Rio Grande do Norte no mercado brasileiro e no exterior está orçado em aproximadamente R$ 18 milhões (TRIBUNA DO NORTE, 30/01/2011).

Quando analisamos as informações referentes à forma como os entrevistados ouviram falar em turismo, podemos perceber que, em ambos os polos, a grande maioria (gráfico 3.11) afirma que foram as conversas na própria comunidade no boca a boca, nas calçadas, na praia, com outras pessoas ou com turistas, na escola, na universidade, no trabalho, na feira e supermercado.

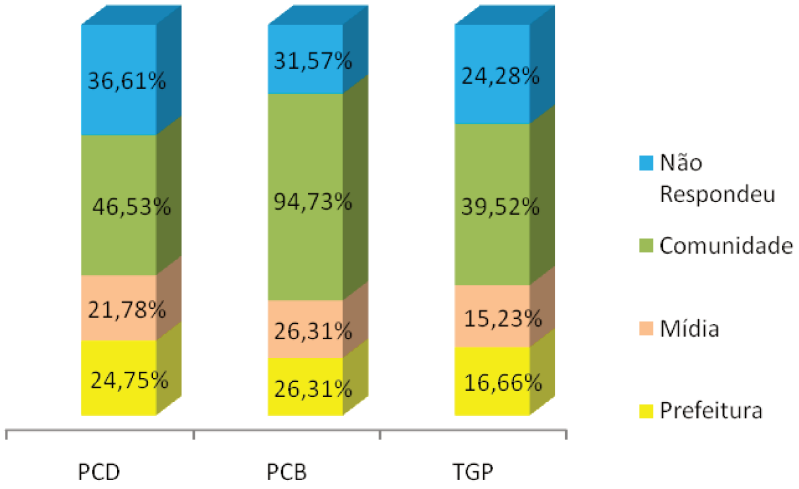


**Gráfico 3.11: Como ouviram falar em turismo/por Polo.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

Uma parcela reduzida, pouco mais de 1/5 em ambos os polos, afirmou que ouviu falar sobre turismo em alguma reunião promovida pela prefeitura. Uma realidade semelhante ocorre quanto ao papel da mídia. Uma parcela, também expressiva, não soube identificar através de quem ouviram falar em turismo.

Também com referência a este quesito, observamos que, no PCD, quando somamos os percentuais referentes ao papel da prefeitura e da mídia, estes se equiparam aos percentuais referentes ao papel da comunidade, demonstrando que neste particular há uma sistematização maior da informação. No PCB, a quase totalidade da divulgação do turismo ocorre ainda através da própria comunidade.

No entanto, podemos constatar que, dado esse assunto ser alvo de apreciações nas mais diversas esferas sociais, há uma mensagem subliminar sobre turismo que percorre estas comunidades. As inúmeras compreensões elaboradas em relação ao turismo resultam ainda de

uma forma de comunicação não sistematizada, que não atinge as populações destas comunidades de forma uníssona. Isto resulta em um conjunto de informações, na maioria das vezes distorcida, sobre as próprias possibilidades que a atividade turística pode vir a favorecer as comunidades locais, sobre os impactos resultantes e consequentemente sobre as formas de reações destas comunidades.

Como afirma Sr. Manoel, do município de Senador Georgino Avelino, "... na maioria das vezes a gente só sabe quando a área, o local já tá sendo cercado para construir. Nas conversas com o prefeito, tudo é bom, ninguém fala dos problemas".

A propaganda sobre turismo no Rio Grande do Norte, geralmente, assume um misto de divulgação do local associado à aquisição de um imóvel à beira-mar (figura 3.2) e às comodidades de hospitalidade e lazer oferecidas.

**Figura 3.2: Propaganda de empreendimento a ser construído na Praia de Piranji do Norte.**
FONTE: Fernandes (2011).

O poder público local somente tem usado desta estratégia para divulgar os benefícios, que em virtude da política de turismo, estas localidades passam a receber. Como poderemos constatar, mais adiante, predomina no discurso oficial uma divulgação que enfoca a melhoria da infraestrutura urbana, a geração de emprego e renda, a melhoria da segurança, dentre outras.

Quando indagados se estes cidadãos consideram o turismo uma coisa boa para a comunidade, a maioria, ou seja, 139 dos entrevistados consideraram que sim (gráfico 3.12).

Poucos consideraram que não. Os que não sabem ou não responderam correspondem a um quarto dos entrevistados.

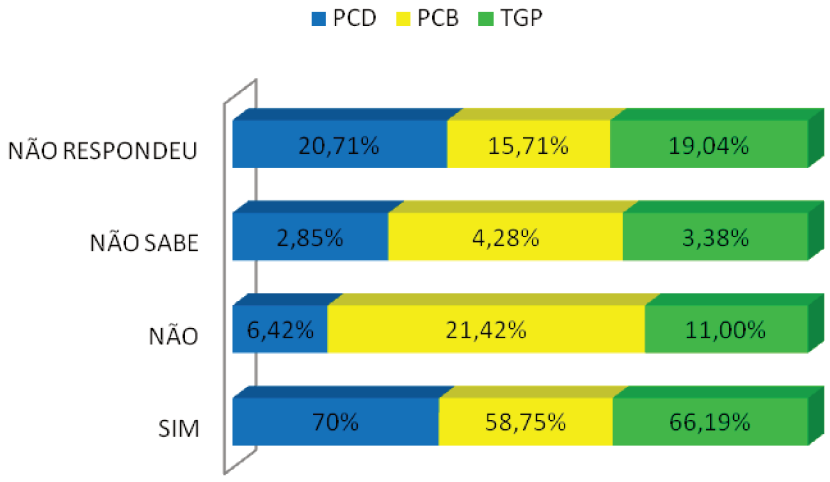


**Gráfico 3.12: O turismo é bom para a comunidade/por Polo.**
Fonte: Pesquisa de Campo, junho/2009.

Com esta afirmação, contata-se que o discurso oficial, apresentado às comunidades, influencia significativamente a concepção que cada comunidade vem elaborando sobre o turismo.

Na questão seguinte (gráfico 3.13), que corresponde às variáveis consideradas pelos entrevistados quanto à indagação se o turismo é bom, dada a diversidade de respostas descritas, estas foram agrupadas e denominadas em ***"Dimensões Positivas do Turismo",*** classificadas em dois subgrupos, assim definidos: ***"Dimensão Econômica" e "Dimensão Social".***

As respostas que correspondem à Dimensão Econômica estão representadas pela geração de emprego e renda, valorização econômica da cidade, crescimento local, aumento do consumo, movimentação dos negócios, venda de artesanato e vantagens para os empresários.

As respostas classificadas quanto à Dimensão Social se referem aos seguintes aspectos: aquisição de conhecimento através dos contatos com os turistas e com outras culturas, melhoria da qualidade de vida, divulgação do local e da cidade, melhoria na infraestrutura e aumento da segurança.

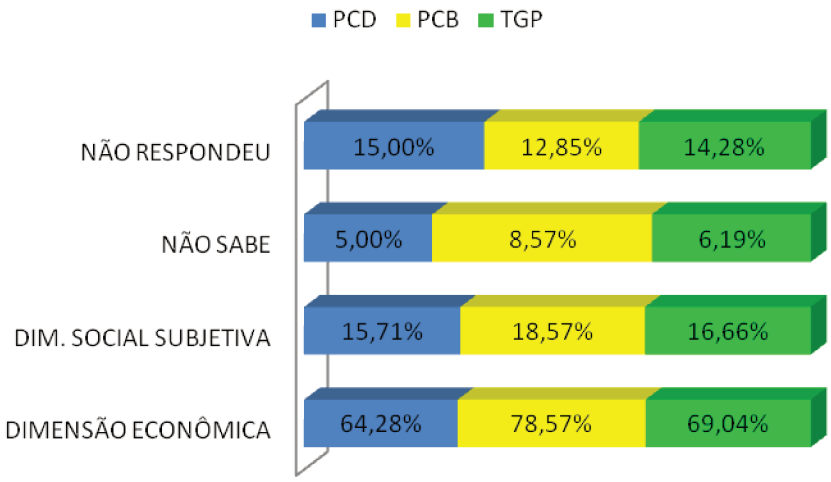


**Gráfico 3.13: Dimensões positivas do turismo/por Polo.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

Para a grande maioria dos entrevistados, o turismo é bom para a comunidade porque permite gerar emprego e renda. Este tem sido também o discurso hegemônico da grande maioria dos secretários de turismo, prefeitos locais e do *trade* turístico. Por isto mesmo, a política pública de Turismo é anunciada como o principal fator positivo destas comunidades. No PCB, estas representam em maior escala as aspirações dos entrevistados. Contudo, o que se observa, na maioria das comunidades, é que o turismo, enquanto atividade econômica, não tem propiciado o surgimento do emprego ou favorecido de forma significativa às demais atividades já existentes nas comunidades pesquisadas.

No litoral setentrional, onde está situado o PCB, apesar de ter a maior indústria salineira do país, forte atividade petrolífera e da agroindústria, o desemprego e o subemprego ainda são grandes. A pesca, como uma das principais atividades do homem litorâneo, é semiartesanal, desorganizada e tem a presença de atravessadores na comercialização do pescado. A agricultura, como já destacado, é predominantemente de subsistência. Esta realidade, associada ao discurso elaborado sobre o turismo, vem gerando expectativas tão semelhantes quanto às demais, quando de sua implantação.

Entretanto, o gráfico 3.5, anteriormente apresentado, é demonstrativo de que essa atividade ainda não produziu no Rio Grande do Norte o que se propaga, como sendo o papel mais virtuoso dos papeis do turismo. A grande maioria da população continua atuando em suas atividades iniciais e continua distante das vantagens que o turismo possa propiciar.

Dos 210 entrevistados uma minoria, aproximadamente 1/5, referiu-se às variáveis vinculadas à dimensão social-subjetiva, e mesmo assim de forma muito difusa. Tal evidência permite deduzir que ou há uma falta de clareza dos entrevistados quanto às vantagens da atividade turística, ou as experiências vividas por estas comunidades pouco favoreceram esta reflexão sobre os aspectos subjetivos.

Percebe-se que, de certa forma, pela afirmação de Francisco Nazareno, referente às discussões sobre a política de turismo e outras questões locais, que saúde e educação não estão associadas.

Observa-se com isto que os entrevistados são de certa forma induzidos pela ideia do discurso hegemônico, apregoado pelos agentes públicos, o qual afirma que o turismo vai gerar emprego e renda, que vai melhorar a cidade e vai trazer progresso.

Na sequência em que denominamos como "***dimensões negativas do turismo"***, ao indagarmos os moradores em que o turismo é ruim, não se evidenciou registro algum quanto aos aspectos econômicos. Quanto aos aspectos sociais, foi citado um elenco de mais de 10 variáveis, sendo as mais destacadas, em ambos os polos, a violência, as drogas e prostituição, conforme demonstra o gráfico 3.14.

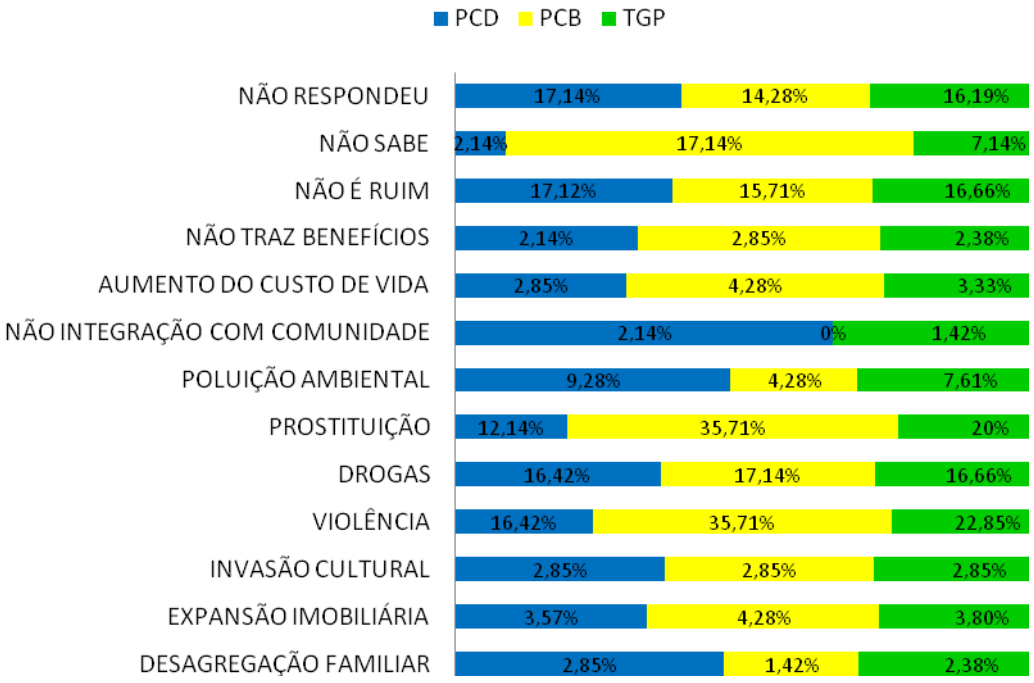


**Gráfico 3.14: Dimensões negativas do turismo/por Polo.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

No entanto, apesar de se perceber que estes fatores sejam os mais citados como "***dimensões negativas do turismo"*** em ambos os polos, não se pode afirmar que estes sejam mais presentes no PCB, como demonstrado no gráfico 3.14.

Essa realidade permite uma reflexão quanto aos olhares que determinadas comunidades elaboram sobre sua realidade, em que determinados fatores já não se constituem nos principais problemas existentes. Por outro lado, pode indicar uma aceitação da comunidade com essas novas práticas ou uma incapacidade da mesma em se contrapor a estas. Seja a prostituição, seja a droga ou outro qualquer fator.

O problema da prostituição, por exemplo, tem sido objeto de denúncia em várias reportagens, em nível nacional, em que determinados destinos turísticos são citados com certa frequência. Dentre estes estão Natal, Fortaleza, Recife e Salvador, as principais portas de entrada do turismo no Nordeste.

Por outro lado, podemos identificar que os entrevistados do PCD indicam uma maior preocupação com os impactos ambientais resultantes do turismo em comparação aos do PCB. Já nos demais aspectos, tais como os referentes à desagregação familiar, especulação imobiliária, "invasão cultural", não interação com a comunidade, aumento do custo de vida e que o turismo não traz benefícios, constata-se que os dados são semelhantes em ambos os polos.

Entretanto, mesmo assim, mais de 1/5 não considera o turismo uma coisa ruim para a comunidade. Muitos afirmaram que compete ao indivíduo escolher qual o rumo vai dar a sua vida. O turismo, assim como outra atividade, não é ruim nem bom, pois é a pessoa que escolhe este ou aquele caminho. Uma pequena minoria não soube afirmar se o turismo é bom ou ruim, e aproximadamente 1/5 não respondeu a esta questão, deixando de expressar uma visão reflexiva sobre o questionamento elaborado.

Outro dado, que se buscou identificar, foi quanto ao olhar dos entrevistados sobre se ocorreu alguma mudança na comunidade resultante do turismo. Em ambos os polos, um pouco mais da metade considera que sim. Quase 1/5 considera que não, e um pouco menos que isso não sabe ou não respondeu. No entanto, um pouco menos da metade dos entrevistados no PCB considera que não ocorreram mudanças, contra quase 1/3 dos entrevistados do PCD, conforme apresenta o gráfico 3.15.

Isto permite afirmar que, no PCB, ou as mudanças não ocorreram, ou não foram significativas. Quando somadas as opções dos que disseram não, não sabe, não respondeu, quase

a metade dos entrevistados não acredita que o turismo tenha provocado alguma mudança na sua comunidade. Também implica afirmar que talvez as mudanças realizadas não tenham trazido vantagens reais para as comunidades como um todo.

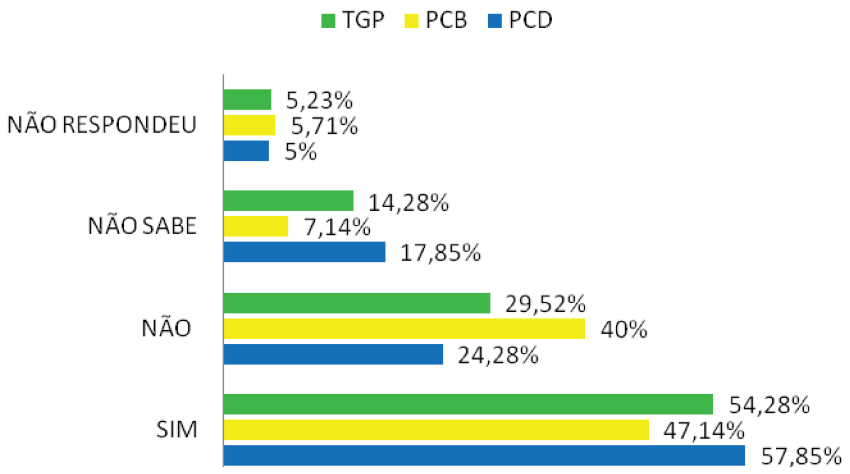


**Gráfico 3.15: Turismo provocou alguma mudança na comunidade/por Polo.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

Com o objetivo de desvendar a percepção dos entrevistados sobre o que havia mudado em suas vidas, em virtude do turismo, (ver gráfico 3.16), foram elencadas as seguintes respostas, agrupadas em três subgrupos:

– Melhoria de infraestrutura urbana turística que corresponde a: acessos, estradas, limpeza urbana, urbanização de praias, construção de terminal turístico, terminal rodoviário, preservação do patrimônio e segurança;

– Desagregação socioespacial**:** desagregação familiar, crescimento desordenado, insegurança, conflitos de terra, loteamentos irregulares, especulação imobiliária, agitação da cidade e aumento do custo de vida;

– Outros aspectos: valorização e divulgação do local, socialização, geração de emprego, promoção de eventos e cursos profissionalizantes.

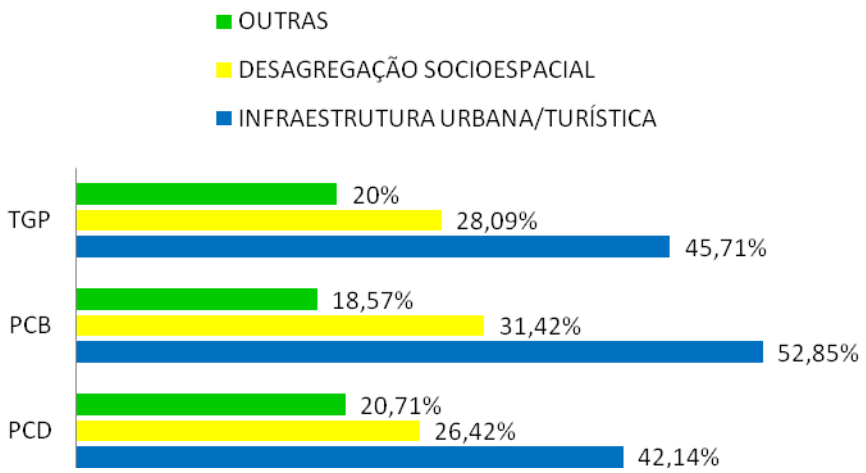


**Gráfico 3.16: O que mudou com a chegada do Turismo/por Polo.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

No PCD, um pouco menos da metade dos entrevistados considerou que ocorreram alterações na infraestrutura. Para estes, o que tem ocorrido com mais frequência são ajustes, reformas ou prolongamentos de vias e a limpeza da praia. Já, para mais da metade dos entrevistados do PCB, as principais mudanças ocorridas naquela área foram somente as referentes à pavimentação de estradas e construções de pontes.

Quanto aos fatores que se relacionaram a desagregação socioespacial, um pouco mais de 1/3 dos entrevistados do PCB citaram com maior incidência a presença destes. No PCD, a percepção dos entrevistados sobre estes aspectos são um pouco mais que 1/4.

Um aspecto relevante dessa realidade é que a política pública de turismo desencadeada tem enfatizado constantemente o discurso da participação das populações locais na elaboração desta política. No entanto, quando indagados se haviam sido chamados a discutir as mudanças provocadas em consequência do turismo, observamos (gráfico 3.17) que a grande maioria dos entrevistados, em ambos os polos, responderam que não foram chamados.

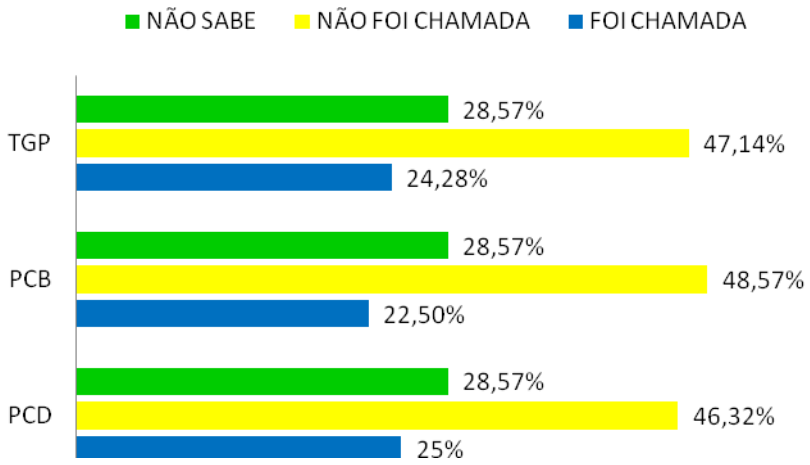


**Gráfico 3.17: Comunidade foi chamada a discutir as mudanças/por Polo.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

Na grande maioria das comunidades visitadas, os pesquisados afirmaram que as mudanças só são percebidas muito tempo depois, quando começam a surgir os problemas, antes inexistentes na comunidade, tais como o trafego intenso de veículos em trechos da comunidade, as construções irregulares que interrompem acessos antes existentes, terrenos que antes eram tidos como de proprietários locais e aparecem outros donos e o alagamento de ruas secundárias da comunidade, em decorrência da urbanização de trechos que dão acessos aos corredores turísticos.

Essa realidade indica uma fragilidade profunda do discurso da participação e da sustentabilidade proferida pelo poder público, quando as mudanças ocorridas não são objeto de discussão com as comunidades impactadas.

Essa reflexão se torna mais preocupante, quando indagamos se a comunidade foi informada sobre com que objetivos estas mudanças ocorreram. Neste sentido, também ficou constado que a grande maioria não foi informada, conforme fica demonstrado no gráfico 3.18.

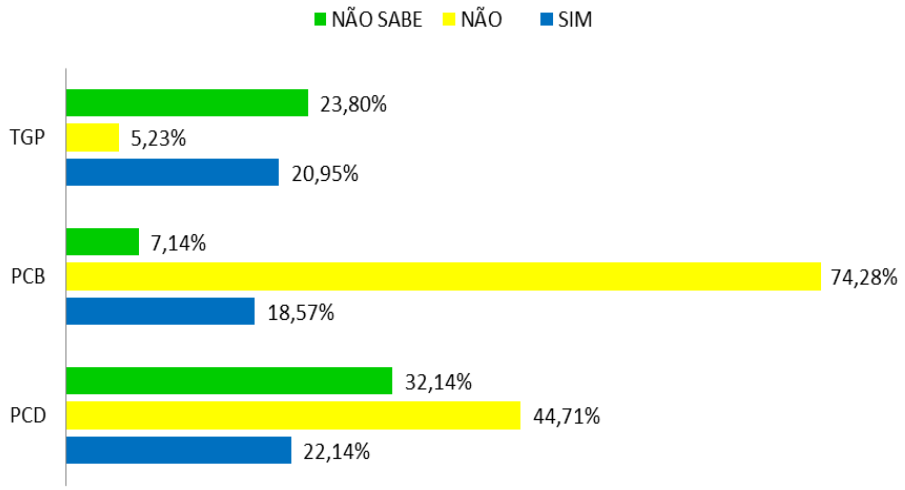


**Gráfico 3.18: Comunidade foi informada quanto aos objetivos das mudanças/por Polo.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

Esta realidade nos interpõe um diálogo com as sugestões apresentadas pela OMT, quando esta afirma que para o desenvolvimento do turismo sustentável é imprescindível a participação da comunidade em todas as fases do processo da atividade turística.

Dos que se consideraram informados quanto aos objetivos (conforme interroga a questão 18), há também nas comunidades visitadas uma predominância de um discurso em que estas afirmam terem sido informadas que o turismo iria gerar mais emprego e, consequentemente, renda. Que iria atrair investimentos e melhoria para as cidades (gráfico 3.19). Discurso também observado na pesquisa realizada junto aos secretários de turismo, assim exposta na questão 12, analisada anteriormente.

Também é perceptível que o discurso oficial reflete de forma subliminar nas expectativas das comunidades, principalmente no PCB quanto aos quesitos geração de emprego, renda e melhoria da cidade. Contudo, as comunidades desconhecem as possibilidades que esta política permite atrair de investimentos para suas localidades.

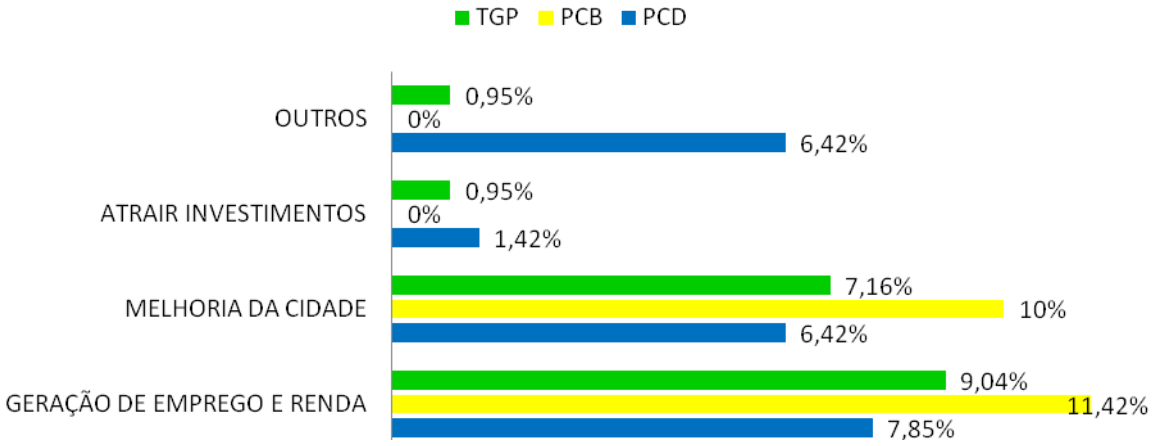


**Gráfico 3.19: Com quais objetivos a comunidade foi informada quanto às mudanças/por Polo.**
FONTES: Pesquisa de Campo, junho/2009 / Arquivo Pessoal – Rodrigues (2009).

Ainda com relação a esta preocupação, indagamos aos entrevistados se estes sabiam quem realizava as mudanças. A grande maioria, em ambos os polos, atribui à prefeitura a responsabilidade pelas mudanças ocorridas na comunidade (gráfico 3.20).

Poucos têm a noção de que a política de turismo é resultado de ações conjuntas das mais diversas esferas de governo. Isto resulta que um pouco mais que 1/10 compreende que nestas ações há uma participação do governo estadual. E muitos menos ainda considera que esta política recebe interferências e investimentos oriundos do governo federal e de órgãos internacionais. Uma parcela significativa, bem mais que 1/3, não sabe quem realiza as mudanças.

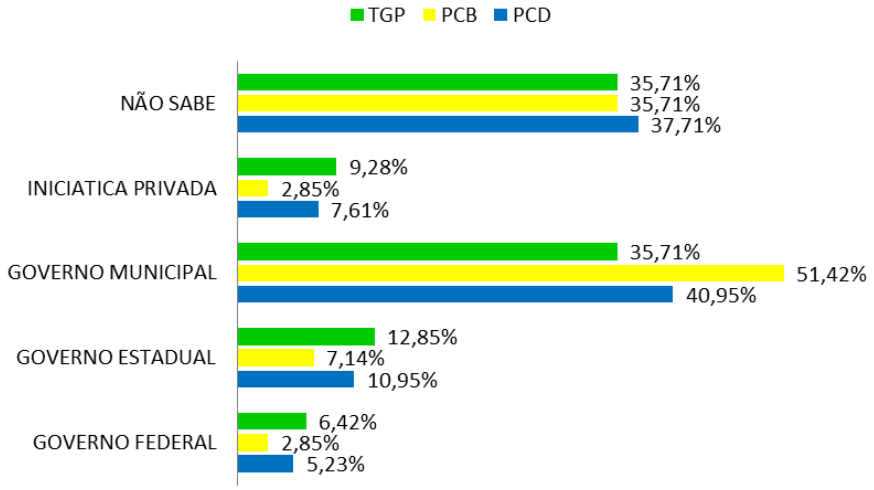


**Gráfico 3.20: Quem realizou as mudanças/por Polo.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

Tal afirmativa, acima, também indica o desconhecimento das inter-relações existentes entre o município, estado e governo federal, quando da execução das políticas públicas de turismo, principalmente as advindas do PRODETUR. Da mesma maneira, também mostra o desconhecimento das comunidades quanto à dimensão desta política, ou seja, a de servir como instrumento de promoção dos entes públicos e privados como agentes do desenvolvimento local. As comunidades também desconhecem que esta política é uma forma de interferência internacional no local, à medida que as diretrizes maiores do programa são oriundas das exigências do convênio firmado entre o governo brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Nesse sentido, as populações também não compreendem que as transformações socioespaciais ocorridas em suas comunidades são resultado de forças hegemônicas de mercado e de uma conjuntura política internacional, que, ao inserir o local no global, acelera o processo de internacionalização, atribuindo novas formas e funcionalidades aos territórios autóctones. Com este processo, em que o turismo é o novo agente de transformação, novas relações de poder passam a ser articuladas na comunidade, novas representações sociais vão se constituindo e minando as relações já existentes.

Contudo, apesar de uma grande parte da comunidade ainda considerar que essa interferência resulta das forças políticas locais, do interesse do prefeito e de sua articulação com o governo estadual, para alguns as interferências também ocorrem por forças externas, em sua grande maioria, representadas pela iniciativa privada.

Enfim, com relação a essa questão, as comunidades não têm clareza quanto às articulações existentes entre as esferas públicas e privadas, entre o local, o nacional e o global, e como estas alteram suas territorialidades, quando são promovidas à categoria de destinos turísticos.

Com o objetivo de promover uma maior reflexão sobre os aspectos referentes às mudanças provocadas pelo turismo, foi ainda questionado se as mudanças ocorridas haviam provocado alterações significativas na organização espacial das comunidades. A grande maioria afirmou que sim. Um pouco mais de 1/5 afirmara que não, e um pouco mais que 1/3 dos entrevistados não soube informar (gráfico 3.21).

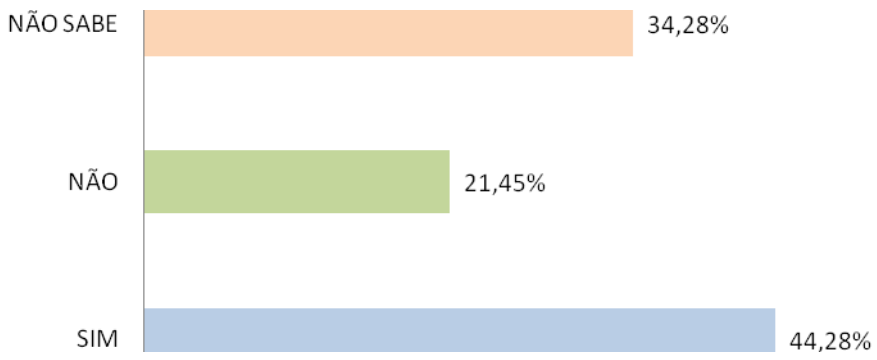


**Gráfico 3.21: Grau de compreensão dos pesquisados sobre as alterações na organização do espaço.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

No entanto, ficou constatado que a grande maioria dos entrevistados no PCD afirmou que as alterações ocorreram em virtude do turismo, e no PCB estes somam um pouco menos que ½ dos entrevistados. Da mesma forma também ocorre com os que não souberam.

Ainda com relação a esta indagação, no que se refere a quais foram as alterações surgidas no espaço da comunidade, um pouco menos de 1/3 afirma que estas ocorreram em virtude de construções, de empreendimentos com objetivos turísticos como hotéis, pousadas e *flats*. Um pouco mais de 1/5 afirma que ocorreram impactos ambientais com devastação de grandes áreas naturais e áreas significativas da comunidade, em virtude do surgimento de inúmeros loteamentos. Para 1/10 dos entrevistados a comunidade perdeu espaço na praia e na própria comunidade. Um pouco menos de 1/5 considera que as alterações nos espaços comunitários ocorreram em virtude de obras de infraestrutura turísticas realizadas nas comunidades, tais como: acessos, urbanização de praias, colocação de monumentos públicos, dentre outros como permite visualizar o Gráfico 3.22.

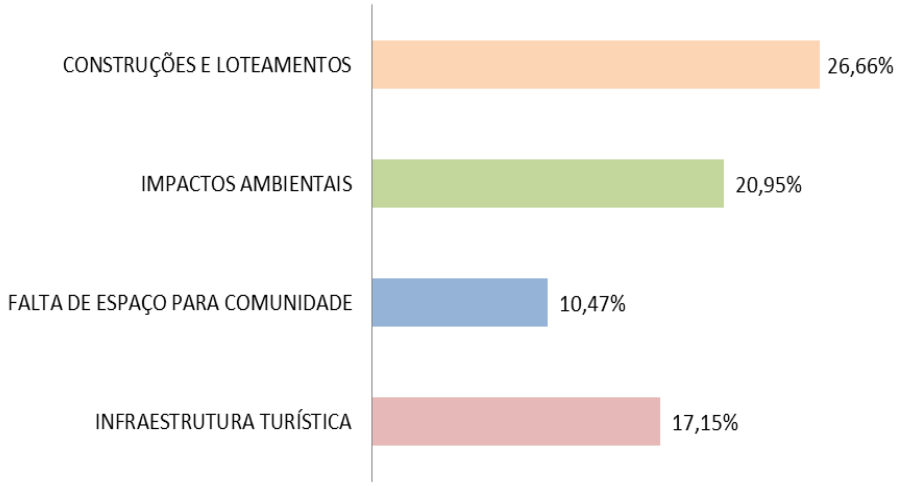


**Gráfico 3.22: Alterações surgidas no espaço das comunidades.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

Na questão 21, em que se perguntou em virtude de quê ou de quem ocorreram estas mudanças, um pouco mais de 1/4 dos entrevistados atribuiu às atividades turísticas a causa principal dessas mudanças. Um pouco menos de 1/4 considera que a especulação imobiliária foi a principal causadora dessas alterações na paisagem. Aproximadamente 1/5 dos entrevistados vê a prefeitura como a principal responsável pelas alterações, e a grande maioria não tem clareza quanto aos responsáveis pela alteração, conforme se observa no gráfico 3.23.

Os dados gerais refletem uma realidade que se apresenta com muita frequência em todas as comunidades pesquisadas. A compreensão das inter-relações existentes entre a atividade turística, a valorização e os impactos que esta provoca em seus territórios, somente é percebida quando o processo de especulação imobiliária parece já incontrolável. Por outro lado, também revela a ineficiência do poder público quanto à gestão do uso do solo, à medida que este não cria ou não faz valer a legislação existente para a regulação do uso do solo urbano.

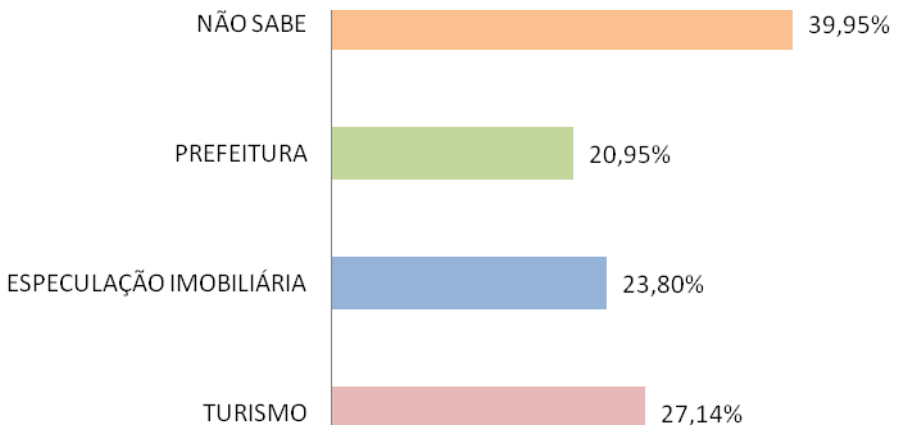


**Gráfico 3.23: Em virtude de quê ou quem ocorreram estas alterações.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

O IBGE, anualmente com a publicação da pesquisa sobre o "Perfil dos Municípios Brasileiros", tem elencado a ausência de uma política de uso e ocupação do solo na maioria dos municípios brasileiros. No caso do Rio Grande do Norte menos de 10% dos municípios tem este instrumento de planejamento regularizado. E deste, uma pequena minoria os aplica. No litoral, este dado vem se agravando com o processo de especulação imobiliária, que surge como resultado da valorização destas áreas para fins turísticos.

Há também de se destacar certo grau de comprometimento entre os interesses dos especuladores do setor imobiliário com os gestores públicos, pois os desmandos observados no litoral do Rio Grande do Norte são fatos evidenciados pela Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU), pelas diversas promotorias de meio ambiente, IBAMA e pela imprensa.

Entre os anos de 2007-2008 a Gerência Regional do Patrimônio da União notificou mais de 1500 empreendimentos entre os municípios de Natal, Parnamirim, Nísia Floresta, Extremoz, Ceará-Mirim e Maxaranguape.

Esta realidade torna-se mais grave, na medida em que ao indagarmos se houve reações da comunidade às mudanças, conseguimos constatar um baixo grau de envolvimento, conforme apresenta o gráfico 3.24. Aproximadamente a metade dos entrevistados informou que não houve reações. Pouco mais de 1/3 não soube se houve reações. Somados estes dados (dos que afirmam

que não houve reações com os que afirmam que não sabem se ocorreram reações, podemos constatar que do total geral dos entrevistados, mais de 70% consideram-se alheios às mudanças).

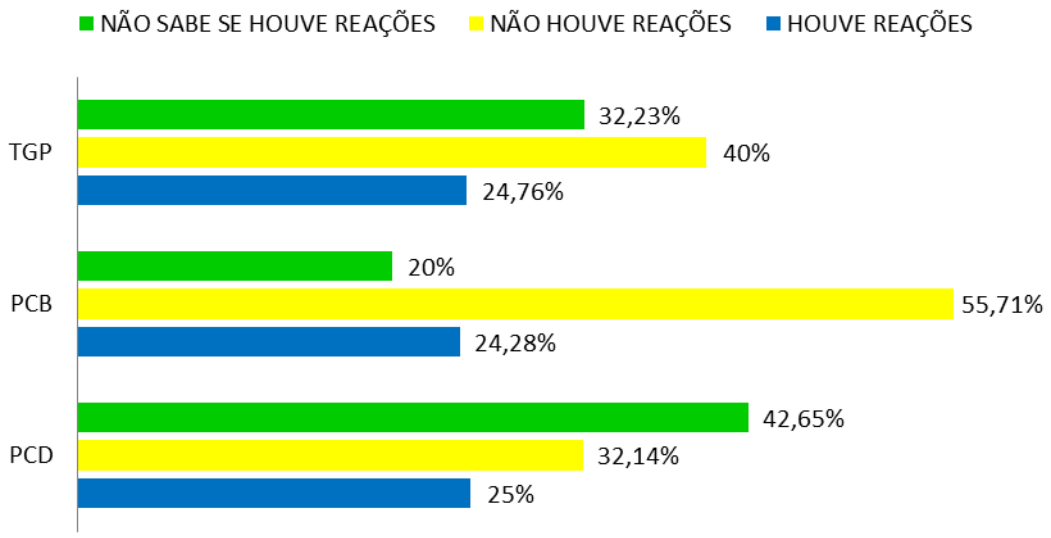


**Gráfico 3.24: Percentual de reações a estas mudanças.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

Assim, fica evidente que a reação da comunidade quanto às alterações no seu espaço urbano é de fundamental importância para o desenvolvimento de qualquer projeto considerado sustentável. A atuação da comunidade nesse critério indica certo grau de identidade, de pertencimento que conduz de certa forma à defesa do seu território.

Os dados expostos se tornam preocupantes, à medida que observamos ter sido declarado no PDITS, uma preocupação quanto à formação das populações. Contudo, não há neste documento descrição de quais indicadores, instrumentos ou direcionamentos se dariam nesta formação. Com quais objetivos ela ocorreria e quando ocorreria.

Na questão seguinte, quando indagados por parte de quem houve reações às mudanças, a grande maioria dos entrevistados, conforme podemos observar no gráfico 3.25, afirma não saber por parte de quem houve reações, ou seja, (65,23%). Um pouco menos de um quarto (21,90%) dos entrevistados, em ambos os polos, consideram que houve algumas reações por parte de suas comunidades. Mas estas reações são mais percebidas no Polo Costa das Dunas, enquanto no PCB pouco mais de 1/10 considera que ocorreu alguma reação.

As reações do poder público frente às mudanças têm sido muitas vezes ambíguas, em que se presenciam instâncias deste setor atuando de lados opostos, frente ao mesmo problema. Se, por

um lado, o poder público municipal, na sua quase totalidade, tem assumido uma postura conservadora, promovendo incentivos fiscais, implantando equipamentos de infraestrutura e ações mitigadoras dos impactos, também encontramos, em determinadas localidades, gestores públicos profundamente preocupados em promover um desenvolvimento mais sustentável socialmente. Contudo, neste campo, o papel primordial tem sido resultado da atuação das promotorias de meio ambiente e do IBAMA.

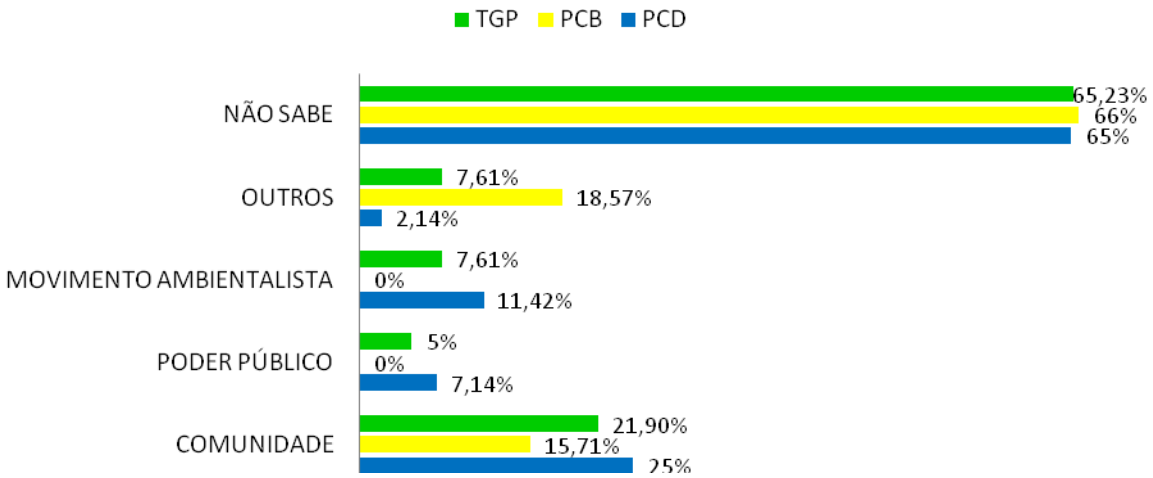


**Gráfico 3.25: Segmentos que promoveram reações às mudanças/por polo.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

As reações a estas mudanças por parte do movimento ambientalista também não são mais tão expressivas quanto às que ocorreram, quando da implantação do projeto Parque das Dunas/Via costeira, apesar de ainda serem mais presentes no PCD. As reações mais expressivas, quanto aos impactos ambientais resultantes das consequências das políticas de turismo, ocorreram por parte de órgãos públicos já referenciados. No PCB, as reações a estas mudanças ainda não são tão expressivas e demonstram a desarticulação das mais diversas esferas da sociedade civil e o baixo grau de consciência das comunidades existentes naquela porção do litoral potiguar.

Contudo, conforme ficaram demonstrados, no gráfico 3.25, os dados revelam uma incapacidade dos cidadãos em perceberem os problemas que os circundam e as reações de suas próprias comunidades em relação às consequências, que podem surgir em decorrência destes.

Quando indagados na questão seguinte, se as mudanças proporcionaram algum benefício econômico ou social para a comunidade, um pouco menos de 1/5 dos entrevistados afirmou que sim. Aproximadamente 1/5 afirmou que não. Bem mais de 1/3 não soube afirmar. Uma parcela bem pequena não respondeu. Se considerarmos os que afirmaram que não trouxeram benefícios, com os que não souberam e mais os que não responderam, temos 133 dos entrevistados que ou desconhecem os benefícios, ou estes benefícios não foram representativos para as comunidades pesquisadas, conforme permite visualizar o gráfico 3.26.

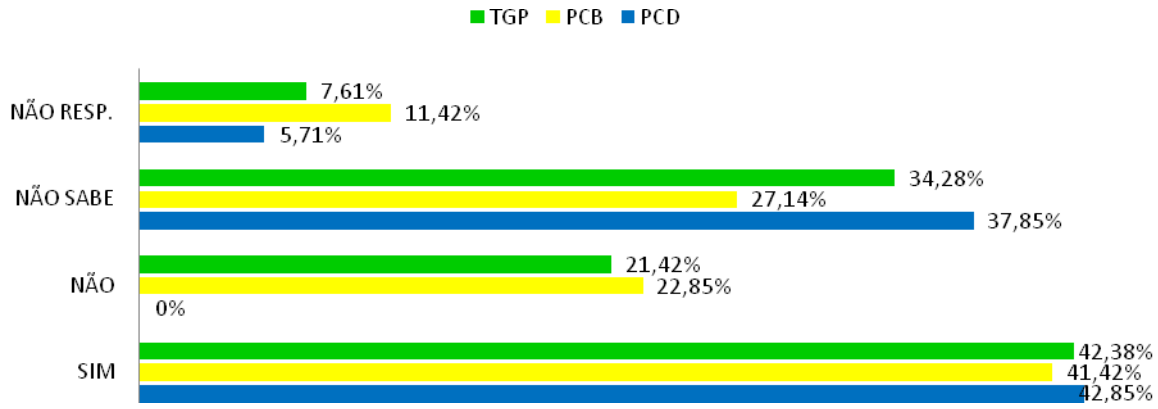


**Gráfico 3.26: As mudanças proporcionaram algum benefício para a comunidade.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

Com referência a esta questão, quando ainda indagados quais foram os benefícios que estas mudanças proporcionaram para as comunidades, a sugestão trabalho e renda apareceu acompanhada de mais um leque de sugestões tais como: melhoria da educação, saneamento básico, segurança, lazer, transporte, energia, moradia, saúde e melhoria na oferta de produtos.

Contudo, no gráfico 3.27, observa-se que no PCB apenas emprego, renda e lazer apareceram com registros significativos. Da mesma forma também são estas duas variáveis, que apresentaram no PCD os maiores registros.

Os percentuais referentes à variável emprego e renda que aprecem neste gráfico e que pode parecer contraditório com os dados já apresentados anteriormente sobre trabalho e renda, devem ser compreendidos dentro das margens percentuais daqueles entrevistados, que sobre essa questão afirmaram que o turismo proporcionou alguma mudança para a comunidade, ou seja; 60 entrevistados do PCD e 29 do PCB.

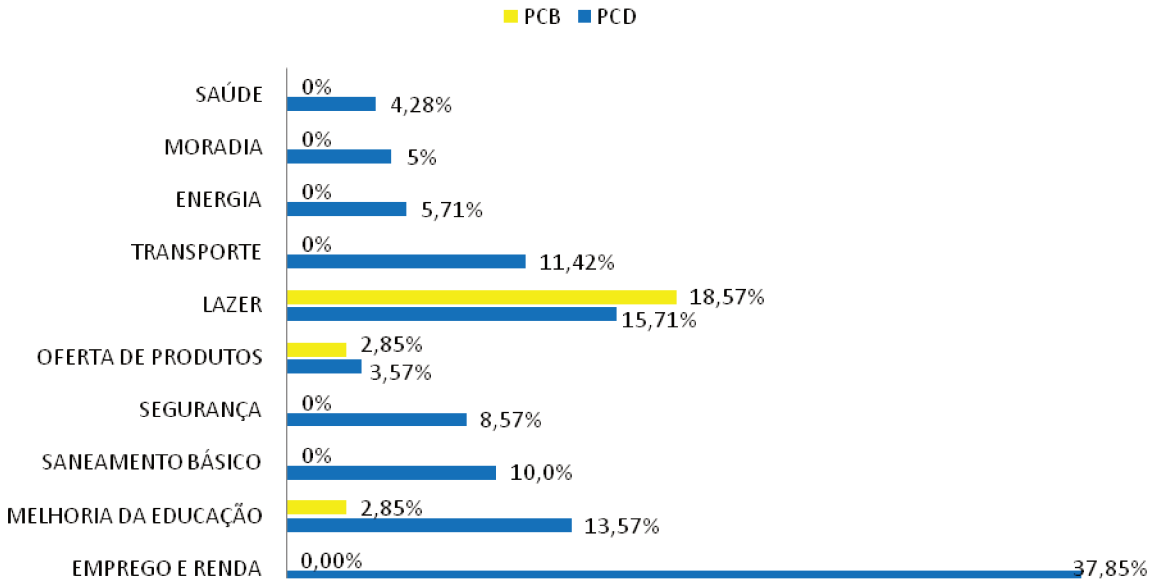


**Gráfico 3.27: Quais benefícios estas mudanças proporcionaram para a comunidade.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

A citação de todas as sugestões, que estão registradas nos formulários de entrevistas, tem a pretensão de mostrar a falta de clareza dos entrevistados quanto ao quesito proposto. Por outro lado, indicou também que a variável emprego e renda, que aparece no discurso oficial, é também a mais citada, apesar da ressalva de vários entrevistados terem afirmado que o turismo só tem gerado subemprego, bico e quebra-galho.

Aspectos semelhantes, porém, em outros termos, são registrados nas preocupações contidas no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União, em que o referido documento destaca o elevado grau de informalidade e sazonalidade registrado no emprego turístico.

Os baixos índices apresentados em relação às demais variáveis nos dois polos indicaram as muitas críticas que os entrevistados registraram com relação às políticas públicas, tais como:

– Que a segurança só funciona no período de alta estação;

– Que o saneamento básico é realizado apenas nas áreas de maior presença do turista;

– Que a prioridade do transporte também é para atender o fluxo turístico e não o translado dos moradores nas suas necessidades;

– Que os postos de saúde não têm qualidade no atendimento, e a frequência no seu funcionamento depende também do fluxo turístico;

– Que a energia chega inicialmente aos grandes empreendimentos turísticos, e se as casas estiverem nas proximidades destes são atendidas (observações feitas pelos entrevistados).

Ainda conforme expressa o gráfico 3.27, fica constatado que estas mudanças não proporcionaram um desenvolvimento equitativo para os municípios. A concentração de recursos e investimentos em parte dos municípios do PCD, principalmente nos que compreendem a região metropolitana de Natal e em alguns trechos que ligam a capital ao destino indutor, tem criado um fosso que dificulta a execução de uma proposta de desenvolvimento sustentável para o estado, como afirma a política de turismo.

Os desníveis apresentados entre os municípios e o respectivo polo a que pertencem são explícitos, quando verificado que na maioria das localidades visitadas do PCB estas não fazem registro quanto aos aspectos de saneamento básico, segurança, transporte, energia, moradia e saúde. Também é notório quando verificamos que a grande maioria dos entrevistados afirma ser a melhoria da educação para aqueles que residem nas cidades áreas de planejamento do PCD, principalmente Natal e Parnamirim. Mesmo em municípios como Tibau do Sul, considerado um dos destinos indutores do turismo no Brasil, a maioria dos entrevistados considera que as melhorias vieram mais para o distrito de Pipa do que para a própria cidade.

A ausência de políticas púbicas adequadas para as comunidades ou a dependência destas ao desenvolvimento ou não da atividade turística é explícita em vários depoimentos, já expostos nesta tese. Contudo, é notório também que tem se condicionado o planejamento urbano destas localidades a uma política que vem demonstrando ser extremamente circunstancial e ambígua, na medida em que os parâmetros que qualificam uma localidade, a ser destino turístico ou não, dependem significativamente de inúmeros fatores externos às próprias comunidades.

Os elementos naturais, paisagísticos e culturais, apesar de importantes para a transformação de uma localidade em destino turístico, estão na atualidade vulneráveis a uma logística, que os condiciona profundamente à dependência de um mercado global, extremamente caracterizado pelo modismo, pelo consumismo e pela efemeridade dos valores.

As noções dos entrevistados, sobre os prejuízos surgidos em decorrência destas transformações advindas do turismo, são também visíveis no gráfico 3.28, quando mais da metade dos entrevistados, em ambos os polos, considera ter havido algum tipo de prejuízo para sua comunidade. Um pouco mais de 1/5 considera não ter havido prejuízo algum e um pouco mais de ¼ não respondeu.

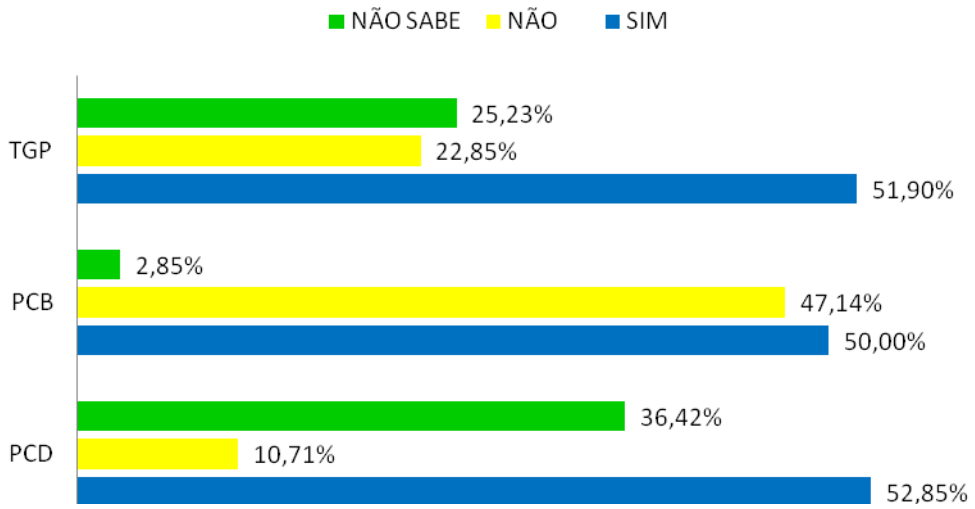


**Gráfico 3.28: Percentuais dos entrevistados que consideram haver prejuízos provocados pelo turismo na comunidade.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

Os dados são reveladores de uma situação em que os entrevistados do PCD têm muito mais experiências vividas em decorrência do turismo. No PCB, ao contrário, visto não estarem expostos a uma política mais consistente, os entrevistados demonstram aferir um grau relativamente baixo de compreensão quanto a estes fatores. Neste sentido, é interessante ressaltar que no PCB o turismo é mais de veraneio, ocorrendo apenas no período de férias escolares, o que pode dificultar o entendimento destes fatores.

Observando os depoimentos colhidos junto aos entrevistados do PCD, uma das observações que foram registradas, quanto aos aspectos negativos sugeridos pelos entrevistados, diz respeito ao fato de que associado um tipo de turismo de massa, internacional, há uma infraestrutura inadequada e a ausência de políticas públicas sociais capazes de inibirem ou reduzirem os fatores negativos, conforme podem ser observados no gráfico 3.29.

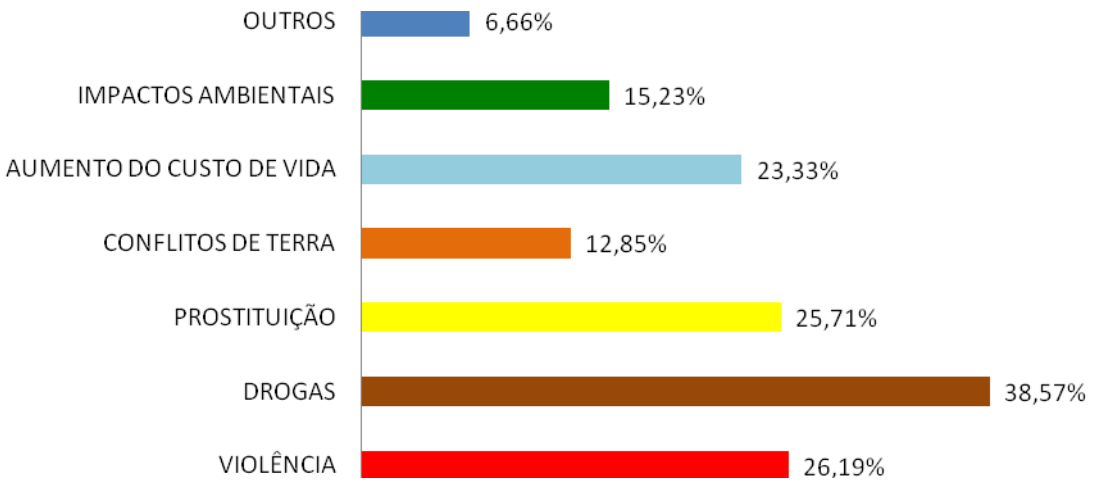


**Gráfico 3.29: Impactos provocados na comunidade pelo turismo.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

Para se aprofundar ainda mais a reflexão sobre o olhar que as comunidades elaboram sobre o uso dos seus territórios pelo turismo, analisamos se os entrevistados percebem que o turismo alterou respectivamente também a cultura local.

A cultura constitui-se na conjuntura atual numa das variáveis mais complexas e difusas (HONÓRIO; BARROS *apud* MARTINS, 2003) para se entender como ocorrem num mundo globalizado as interações sociopolíticas e econômicas. Mas é também um dos fatores mais importantes, se não o primordial, para se analisar as influências que o turismo, seja este entendido enquanto fenômeno, prática social ou atividade econômica- causa numa determinada localidade transformada em atrativo turístico. Contudo, também é um dos aspectos que mais sofre os impactos do turismo, seja pela presença do visitante, seja pela infraestrutura criada para atender as demandas que esta nova atividade passa a gerar, seja pela forma como o poder público e os órgãos financiadores das políticas públicas ou privadas de turismo encaram a cultura.

Nesse sentido, quando indagados se o turismo promoveu alguma alteração na cultura local, constatamos que a relação entre os entrevistados que consideram que sim e os que consideram que não, em ambos os polos pesquisados, são bem díspares.

Para a grande maioria dos entrevistados do PCD, o turismo tem sido o principal fator de alteração da cultura local, enquanto que para mais de 1/3 dos entrevistados do PCB as alterações culturais resultantes do turismo tem sido mínimas. Entretanto, também neste polo a grande maioria não respondeu a questão, conforme demonstramos no Gráfico 3.30.

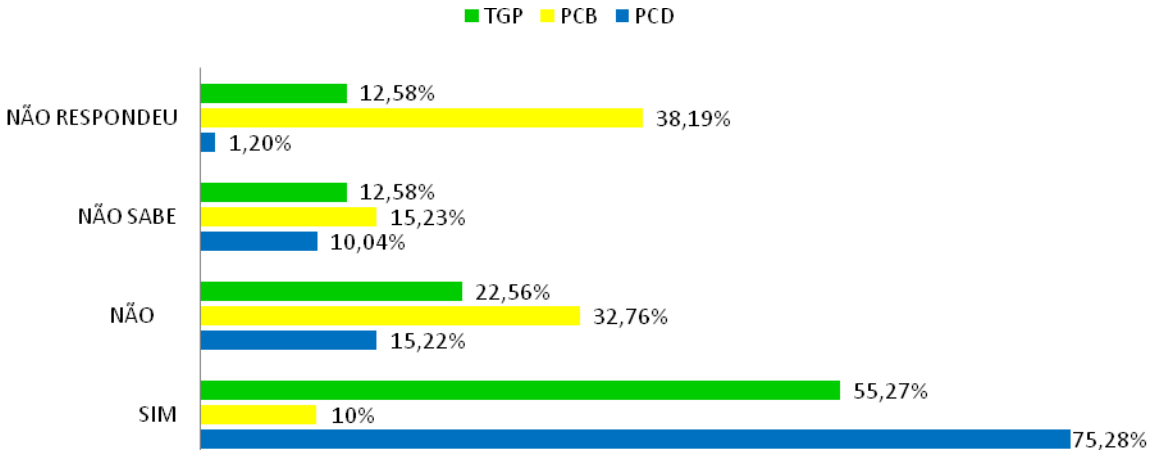


**Gráfico 3.30: As mudanças proporcionaram alteração na cultura local/por Polo.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

Indagou-se ainda para eles quais seriam as alterações surgidas na cultura local, conforme demonstramos no gráfico 3.31, uma pequena minoria afirmou que ocorreu uma valorização das manifestações culturais. Para a maioria dos entrevistados, ao contrário, ocorreu uma grande modificação dos costumes locais. Como relata o senhor João Maria, morador da Barra de Maxaranguape.

> Os filhos não obedecem mais os pais, não querem mais trabalhar com a gente na pesca, no roçado, não querem mais ajudar a mãe nas tarefas do lar, preferem ficar na praia olhando os turistas, trabalhar numa barraca ou mesmo fazendo nem sei o quê. E, na alta estação, isto piora, porque às vezes eles não vêm nem dormir em casa e quando chegam, não sabemos nem as horas. Para onde vai uma cria destas?

Um pouco mais de 1/5 considera que a chegada do turismo resultou num processo em que a tranquilidade do local foi profundamente modificada. A presença de estranhos, o barulho, a destruição de áreas naturais, a privatização de áreas, que antes eram de livre acesso a todos da comunidade e deixaram de ser atualmente, o fechamento dos acessos à praia, com muros ou cercas, são as principais alterações que têm provocado muita intranquilidade dos moradores locais.

O depoimento do Senhor Francisco das Chagas, da colônia de pescadores ZN-56, da comunidade de Piranji do Norte (município de Parnamirim), dentre muitos outros aspectos,

explicita uma realidade que vem atingindo de forma agressiva e sutil o cotidiano da maioria das comunidades situadas na “Rota do Sol” (Polo Costa das Dunas).

> [...] hoje não sabemos mais quem é nosso vizinho. Pode ser gente boa, um médico, advogado, professor, mas pode ser um bandido, como o que prenderam no condomínio fechado aqui próximo do centro. O barulho dos carros chega a prejudicar até a pesca. Você não dorme direito. No outro dia tá cansado para ir pro mar. Eu sei que aqui não é muito não, mas em algumas praias até o local do barracão e da pesca já tentaram mudar por causa dos banhistas. Às vezes até a hora querem determinar. Mas quem faz a hora é a maré, não é a gente, não.

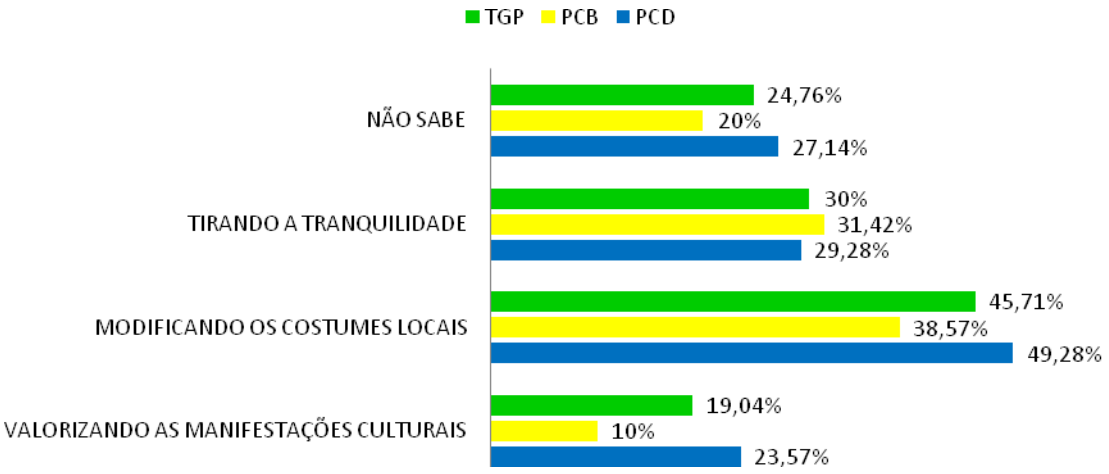


**Gráfico 3.31: Alterações surgidas na cultura local/por Polo.**
FONTE: Pesquisa de Campo, junho/2009.

Mesmo observando que um número reduzido de entrevistados indicou ter havido uma valorização da cultura local, mas, buscando aprofundar esta investigação, indagamos o que foi valorizado na cultura local.

A maioria dos entrevistados não consegue definir o que foi valorizado, conforme é perceptível no gráfico 3.32. Um número significativo de aproximadamente mais de 1/3 considera que nada foi valorizado. Para pouco mais de 1/10 pouca coisa mudou. Um número reduzido afirma que foram valorizados alguns monumentos, considerados patrimônios históricos. Foram feitas homenagens para alguns artistas ou figuras populares do local. Para um pouco mais de 1/10 dos entrevistados, as festas populares receberam incentivos, principalmente o Carnaval, depois as Festas Juninas e por fim a Festa do Padroeiro. Para Francisca Damasceno, professora em Ceará-Mirim,“quando o padroeiro é um santo junino, a festa recebe incentivo. Por outro lado, não há grande incentivo. A gente presencia isto em Natal, por exemplo”.

As manifestações locais de danças, mesmo tendo sido apresentado um inventário[44], em que na maioria dos municípios litorâneos é identificada a existência destas, pouco menos de 1/10 considera ter havido incentivo a estas. A grande maioria dos entrevistados não soube citar qual grupo de dança popular existia em sua comunidade, o que eles dançavam, se esta dança é típica ou não. Para estes, as danças que existem lá são comuns, aquelas que passam na televisão. Mesmo o forró aqui é pouco, como afirmou João Maria, residente em Maxaranguape.

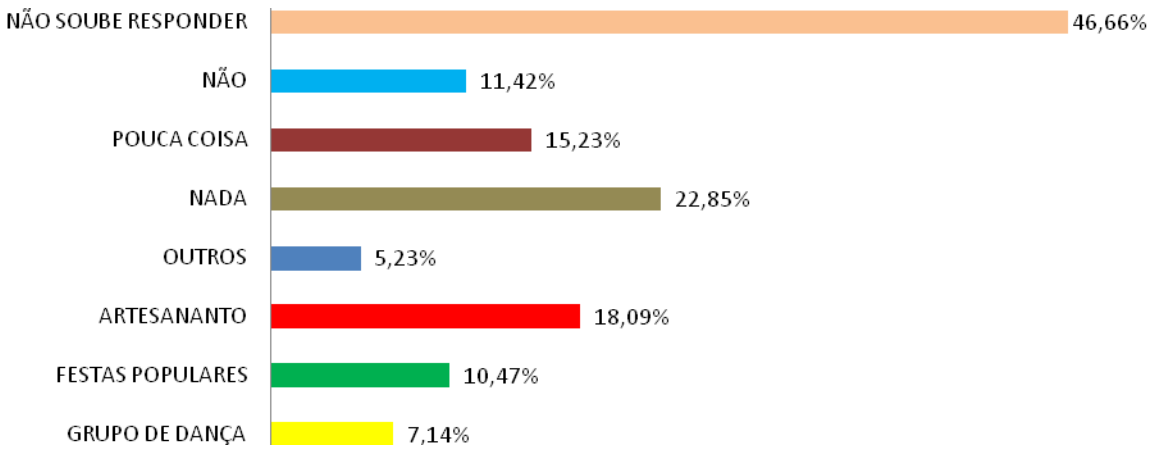


**Gráfico 3.32: Valorização da cultura local na percepção dos entrevistados.**
Fonte: Pesquisa de Campo, junho/2009.

A manifestação cultural mais citada pelos entrevistados de ambos os polos é o artesanato. Aproximadamente 1/5 dos entrevistados considera já ter visto alguma informação sobre o artesanato. Outros até afirmaram ter participado de cursos ofertados pelo seu município. Contudo, ainda há muita desinformação. Para Lucia Maria, residente no município de Touros, que confecciona artesanato em palha e cipó de junco, não chegou valorização alguma. "O que eu faço apenas vocês de fora é que valorizam. Nunca recebi ajuda de ninguém".

[44] Entre 2007-2008 foi editado um inventário de todas as manifestações culturais através da Fundação José Augusto, órgão estadual responsável pela organização e divulgação da cultura potiguar. Neste inventário, ficou registrado que na maioria dos municípios do Rio Grande do Norte, incluindo os litorâneos, havia grupos de danças tradicionais, tais como o de Pastoril e Bumba meu boi de Touros, a lapinha em Rio do Fogo. Morais (2007), no livro Terras Potiguares, também descreve inúmeras manifestações existentes na maioria dos municípios.

**Figura 3.3: Artesã do município de Touros.**
FONTE: Pesquisa de campo, junho de 2009.

Ainda com referência a essa variável, constata-se que apesar do estado dispor de uma lei de incentivo à cultura, em nenhum dos municípios foi encontrado projetos ou ações que realmente valorizem a manifestações populares características destas comunidades como, por exemplo, a que apresentamos na Figura 3.7.

Apesar de a pesquisa "Perfil dos Municípios Brasileiros", anualmente publicada pelo IBGE, constatar que há manifestação tradicional popular em 125 municípios do Rio Grande do Norte, não se identificou em comunidade litorânea alguma o apoio efetivo de órgãos públicos à cultura local.

## CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS E PROPOSITIVAS PARA A MELHORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO RIO GRANDE DO NORTE

"Vivemos num mundo confuso e confusamente percebido"

(SANTOS, 2008, p.1).

O litoral do Rio Grande do Norte constituiu-se durante séculos no espaço natural dos povos nativos (Tapuias e Potiguaras), que ali habitavam e conviviam com uma natureza bastante preservada e ajudaram a compor a paisagem do litoral. Formado na sua parte setentrional por imensas salinas naturais, situadas entre os municípios de Grossos e Caiçara do Norte (THIEBLOT, 1979) e, na sua porção oriental, coberto por uma extensa mata atlântica, que se estendia do município de Touros até Baia Formosa. Além de trechos em ambos os litorais também permeados de significativas áreas de mangue.

É nessa área do estado, que, desde o período colonial, as transformações socioespaciais ocorrem de forma mais intensa. Seja pela presença dos contrabandistas, que saqueavam a nossa costa, ou seja, pela forma como os colonizadores portugueses impuseram a nova territorialidade. As transformações promoveram novas funcionalidades aos territórios nativos, após mais de um século de um intenso conflito étnico, considerado o maior já existente na historia do Brasil denominado a "Guerras dos Bárbaros" (PUNTONI, 2002; MONTEIRO, 2007; TRINDADE, 2007) principalmente com a implantação dos engenhos de açúcar, das fazendas de gado, das feitorias e dos aldeamentos indígenas.

No entanto, essas transformações não podem ser compreendidas isoladamente sem se verter a um processo histórico de formação socioespacial, baseado na dominação, na imposição de formas exógenas de produção e convívio social. Formas que se não levaram ao total extermínio das populações nativas existentes no Rio Grande do Norte, conduziram-nas a vários processos de aculturação, dentre outros o que resultou num sistemático processo de dominação, de exclusão social ou de inclusão excludente, como afirmado anteriormente. Pois ao permanecerem em "seus territórios" se sentiam estrangeiros em sua própria terra, como nos

afirma Cascudo (1984, p. 56). Ou como também nos afirma Santos (2003), conduziram muitos a se tornarem colonizadores em seus próprios territórios[45].

Nesse sentido, é fundamental reincidir no discurso, relembrar, na memória histórica local, que estas formas de dominação, embora se por um lado parece terem desaparecido, por outro lado, incrustaram-se no tecido socioespacial e são ainda tão presentes no imaginário cultural das mais diversas esferas sociais. E, isto é fundamental para se compreender porque, na atualidade, as transformações socioespaciais promovidas pelo turismo no litoral potiguar estão ocorrendo sem a presença de uma crítica por parte dos "intelectuais orgânicos" (numa concepção gramsciana) ou o engajamento das populações locais na busca de "alternativas mais solidárias para o desenvolvimento do turismo" (CORIOLANO, 2006).

Para tal, é fundamental entender que o turismo, enquanto uma das principais atividades econômicas do capitalismo globalizado, vem convertendo tudo em mercadoria (o que ainda se tinha fora da perspectiva da mais-valia), ou seja, a paisagem, a imagem, e a subjetividade humana nas suas mais diversas expressões artísticas, culturais ou valorativas. Nada foge a possibilidade de transmutar-se como um bem possível de ser consumido, seja pela compra, seja pela apreciação, seja pela observação.

Mas também é necessário afirmar que o turismo, seja este entendido enquanto uma prática social, é entre as atividades da atualidade uma das que mais tem a possibilidade de propiciar uma nova compreensão da convivência humana, da dialética socioespacial e ambiental, como parte de um novo devir, como parte de uma nova cultura mundial, que pode surgir num mundo globalizado. Que agora vem como pseudoacontecimentos, hiper-realidades, simulacros (KRIPPENDORF, 2003, FEATHERSTONE, 1995), mas que, num futuro, pode vir a imprimir uma nova utopia a ser construída. Isto, porém, vai depender da capacidade de articulação de uma nova vanguarda que seja capaz de se colocar disponível na construção de um processo "emancipatório" na concepção de Santos (1991) de construção de uma cidadania ativa e contra-hegemônica.

A complexidade do fenômeno turístico (RODRIGUES, 2002), acompanhado da falta de uma discussão política mais aprofundada sobre o próprio capitalismo e suas formas de

[45] Em Artigo de Boaventura de Souza Santos, intitulado "Dilemas do nosso tempo: globalização, multiculturalismo e conhecimento" o autor afirma que assim como ocorreu na America Espanhola, no Brasil as elites internas (crioulas, descendentes de portugueses e espanhóis), também vieram a desempenhar a função de agentes da colonização. E conclui afirmando "É por isso que nós temos apropriadamente a situação de colonialismo interno tanto no Brasil como nas colônias espanholas" (2002, p. 8).

globalização econômica, tem gerado um "campo de incertezas teóricas", que dificultam em muito as possibilidades que o turismo pode vir a oferecer como atividade que permite reduzir as desigualdades locais e regionais (BUKART, 1986 *apud* RUSCHMANN, 1997) ou de fomentar uma cultura de paz, como nos afirma Beni (2006). Mas, também, tem nos conduzido a um impasse, um conflito epistemológico – ideológico, de não sabermos ou de não conseguirmos propor alternativas de desenvolvimento, que sejam eficazes fora do pensamento hegemônico capitalista[46].

Nesse sentido é considerável ponderar: não estaria o turismo, o lazer associado a outras formas de convivência ou de prática social da atualidade servindo para "amenizar" as contradições que vêm surgindo em consequência das atuais relações sociais de produção no capitalismo globalizado? Ou dizendo, de outra forma, não estaria através de seus inúmeros mecanismos de promoção do lazer, do entretenimento servindo como novo instrumento cooptador das massas trabalhadoras, tirando assim a capacidade desta de propor uma alternativa autêntica ao sistema capitalista?

A sensação de um cotidiano massificado que o prazer da viagem, da busca do desconhecido e da aventura produzem, torna a realidade "(des)tensionada". São como mensagens, *insights* virtuais que permanecem mentalmente na memória do viajante, ao retornar a sua realidade. E desta forma o cotidiano aparece em trechos-traços, numa realidade disforme, desconexa, montada. São como partes de uma realidade analógica e não dialógica.

A globalização, pelo seu aporte "técnico–cientifico–informacional" associa-se aos mecanismos midiáticos e aos processos quase "instantâneos–virtuais" de dominação, pelos quais os setores hegemônicos introduzem nas mais diversas institucionalidades formais e informais. Estas vêm produzindo uma artificialidade das coisas e das relações que são tão efêmeras, que logo sentimos necessidades de colocá-las outras em seu lugar. E isto não permite, não propicia criar um viver integrativo (das relações socioambientais), aspecto fundamental para criar laços de identidade, de alteridade.

Tomadas essas observações, não se pode atribuir à gravidade dos impactos e de todas as transformações socioespaciais, presentes no litoral potiguar, somente como obra do turismo.

[46] Explicitamente este também tem sido o impasse surgido desde os anos de 1970, como resultado das inúmeras perspectivas colocadas sobre o desenvolvimento, mesmo as tidas como sustentáveis, nas suas mais diversas vertentes, como nos afirma Souza (2006) ou mesmo as propostas apresentadas pelos demais agentes de governo, do *trade* e dos movimentos sociais.

Inúmeras outras atividades econômicas vêm causando também a desconfiguração do espaço litorâneo.

Mas, destacadamente, nenhuma destas formas de ocupação do litoral nas últimas décadas do século XX vêm promovendo tantas transformações socioespaciais e, sobretudo, culturais, como as que vêm surgindo em decorrência das políticas de turismo.

Como forma de se romper a inércia econômica resultante com o fim do pós-guerra e atender o ideário das elites locais desde a década de 1920 (CASCUDO, 1984), o turismo novamente passou a ser aventado como uma possibilidade para promover o desenvolvimento do estado.

E assim, na década de 1960, o litoral sofre sua primeira grande intervenção com fins turísticos. Quando financiado por capital estrangeiro[47], trecho do litoral urbano da capital (situado entre as praias do Meio e dos Artistas) foi urbanizado com fins turísticos. Como consequência deste processo, já naquela época, parte da população local foi excluída da área. Contudo, esta ação não logrou os resultados esperados, e o Rio Grande do Norte não conseguiu se destacar como roteiro significativo para o turismo nacional.

Durante os anos subsequentes, a economia do estado continuava deficitária. Os projetos que vinham sendo implantados, tais como a carcinicultura, a fruticultura irrigada, a mecanização das salinas e a extração do petróleo, não possibilitaram o estado sair da inércia econômica em que se encontrava, conforme esperavam os tecnocratas do governo.

É na conjuntura dos anos de 1980, que novamente o turismo é aventado como possibilidade para promover o desenvolvimento local. O megaprojeto turístico "Parque das Dunas - Via Costeira" foi, assim, a retomada de um projeto que já fazia parte do ideário das elites locais, de transformar o litoral (principalmente no trecho urbano de sua capital – Natal) em destino turístico nacional.

Dessa forma, a reorganização socioespacial imposta pelo processo de urbanização turística não só consolidou um traço histórico, que caracteriza a formação social e política das relações de poder existentes entre as elites locais e o estado, como também impôs um conjunto de objetos tecnologicamente mais modernos, que significativamente implicou na concepção que os moradores locais passaram a ter do seu espaço. Que era antes voltado para o trabalho, agora passa a ser também destinado ao lazer, ao ócio produtivo.

[47] Conforme Souza (1999) o projeto que resultou na urbanização turística do trecho do litoral entre as praias dos Artistas e do Meio, com a construção do primeiro hotel turístico do estado, recebeu financiamento do projeto americano denominado "Aliança para o progresso".

Entretanto, a diferença desse projeto para o anterior resultou de uma conjuntura que conjugava os interesses das elites locais e nacionais, do setor imobiliário e ações de desenvolvimento provocado pelo Estado (CRUZ, 2000; BENEVIDES, 1998), que logrou respaldo regional e nacional, pela grandiosidade que o projeto apresentava. Considerado por Lopes Junior como tendo a intencionalidade de se criar na capital potiguar uma "Copacabana Local" (2000).

Mas, destacadamente, nenhuma destas outras formas de ocupação do litoral promoveu tantas transformações socioespaciais como as que surgiram em decorrência do megaprojeto turístico Parque das Dunas – Via Costeira. Seja pelo volume de aplicação dos recursos públicos, seja pela implantação de uma arrojada infraestrutura urbana ,voltada para atender especificamente o turismo ou ainda pelas transformações socioespaciais e paisagísticas promovidas num trecho da orla, antes totalmente preservada.

Em nenhum dos processos de urbanização promovidos pelos projetos Costa das Dunas – Via Costeira e o PRODETUR, entretanto, existiu a preocupação em ouvir as vozes das comunidades. Persistiu explicitamente uma lógica da exclusão, que desconsiderava o diálogo com os segmentos populares locais, refletindo, assim, uma característica histórica de segregar e de excluir os segmentos populares das discussões sobre o planejamento urbano.

Os impasses surgidos, entretanto, para a execução do Megaprojeto Turístico Parque das Dunas – Via Costeira surgiu prioritariamente das discussões sobre os impactos ambientais que este causaria num dos trechos urbanos mais preservados do litoral, e pela importância que este desempenhava enquanto principal aquífero abastecedor da capital.

A urbanização turística proposta pelo projeto criou um espaço esteticamente pós-moderno, que contrastava com as condições dos demais bairros da cidade emersos em precárias condições de infraestrutura urbana.

A desconstrução da paisagem local, caracterizada por um cotidiano pitoresco de pescadores e artesãos, deu lugar a construção de um território sem nenhuma autenticidade. Assim como, definitivamente influenciado por uma elite que exercia fortes pressões sobre o papel do estado como acumulador de capital (SOUZA, 1999), e como facilitador de todas as condições legais e fiscais para as elites empresariais locais, que se estabeleceram em novos ramos de atividade (CAVALCANTI, 1993).

Mas, como já foi destacado antes, não podemos deixar de considerar que essa política de certa forma também representou um marco nas relações entre o estado brasileiro e os demais estados do Nordeste, especificamente o Rio Grande do Norte. Pois, até então, é observável que as ações do governo federal eram conduzidas de forma esporádica e não como uma política pública.

Por outro lado, havia uma conjuntura nacional influenciada por uma tendência internacional, que colocava o turismo como uma das principais atividades econômicas do pós-guerra justificada, num discurso que colocava a capacidade que este tinha em gerar emprego, renda e desenvolvimento local.

Isso, entretanto, não esgota a perspectiva reflexiva na busca de entendermos que, através do turismo, o que realmente passou a ocorrer no Litoral do Rio Grande do Norte, a partir da implantação do Megaprojeto Parque das Dunas - Via Costeira foi a imposição de novas espacialidades articuladas entre o capital local e interesses globais. E desta forma como consequência do processo de reestruturação produtiva do capital, o Rio Grande do Norte foi através do turismo definitivamente sendo inserido na lógica global de produção.

Com o Megaprojeto turístico "Parque das Dunas - Via Costeira", o estado passou a desempenhar um novo papel nas relações com o setor privado e com o capital internacional. Fato que influenciou significativamente a concepção de turismo, que atualmente vigora em todo o Nordeste. Baseado predominantemente no turismo de sol e mar, na implantação de uma infraestrutura hoteleira baseada em megaempreendimentos de hospitalidade na orla, e voltada a atender preferencialmente o turismo internacional.

Como consequência desta política, também, todos os estados do Nordeste passaram a criar projetos semelhantes, aprofundando um processo de cornubação urbana do litoral, que, conforme afirma Yazigi (2001), já vinha sendo presenciado em todo a costa brasileira.

Observando o sucesso desses projetos e as vantagens que o turismo podia promover para a região Nordeste, que apresentava baixíssimos indicadores sociais, altos índices de desemprego, o governo federal lança o Programa de Desenvolvimento do Turismo para o Nordeste – PRODETUR.

Contudo, apesar de se colocar como um programa que adotava os princípios do PLANATUR, que tinha como uma de suas premissas o desenvolvimento sustentável, o que constatamos com esse estudo é que o PRODETUR vem cada vez mais promovendo um processo

que gera profundas contradições internas no desenvolvimento do Rio Grande do Norte, tanto do ponto de vista político-territorial, quanto econômico, como também socioambiental e cultural.

Finalmente, temos que reiterar que enquanto o Megaprojeto constitui-se numa política pontual e geograficamente localizada em dado espaço do litoral, basicamente situados num trecho de 10 km do sítio urbano da capital, o PRODETUR implantou uma metodologia de criação de polos, que promoveu uma (re) refuncionalização de todo o Rio Grande do Norte, principalmente no trecho do litoral oriental que passou a ser denominado Polo de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável Costa das Dunas.

E isto vem causando inúmeros impasses do ponto de vista da geografia política do estado, pois os municípios não são enquadrados nos polos por apresentarem características geomorfológicas, ambientais e climáticas semelhantes, mas por uma "suposta" capacidade de se desenvolver ao fixarem-se a determinadas cidades que apresentam um maior potencial turístico. Dessa forma, muitos municípios desempenham apenas uma função secundária, servindo de corredor de acesso aos destinos mais consagrados. E, assim, não conseguem definir uma significação própria quanto ao seu próprio desenvolvimento, quanto a que atividade devem se ligar e quanto ao que são exatamente enquanto municipalidade.

Nesse entendimento, a lógica da implantação da política de polos de turismo inverte os parâmetros pelos quais foram criadas as zonas homogêneas do estado. E, nesta perspectiva, observamos que municípios de um mesmo polo turístico têm características geoambientais, culturais e econômicas significativamente diferentes.

Embasados nesta nova lógica, não há mais no discurso oficial uma referencia às (sete) zonas homogêneas do estado, mas há um discurso simplificador e unificador, que apresenta o estado como estando territorialmente dividido apenas em cinco polos turísticos, conforme é notório, quando observamos o mapa turístico do estado, quando observamos o discurso dos prefeitos em seus fóruns respectivos e quando observamos a mídia local.

Isto nos impõe uma certeza: que esta lógica que coloca o turismo como sendo uma possibilidade "infinita", "única" para promover o desenvolvimento de todos os municípios do estado (e da região Nordeste), não passa apenas de uma estratégia dos órgãos mentores do processo de globalização, para gerarem novas formas e funcionalidades aos espaços litorâneos e, consequentemente, assegurar um processo de renovação das formas de dependência econômica.

As exigências, quando da assinatura dos termos de contrato entre os órgãos nacionais e internacionais, colocam explicitamente a necessidade das contrapartidas locais, que os estados subtraem dos municípios através dos repasses estabelecidos em lei. E isto implica no endividamento de estados e municípios com pouquíssimas capacidades financeiras.

Sobre este aspecto, também, apesar de não haver dados publicados, é necessário destacar que os empréstimos são dívidas contraídas pelos estados, computadas nas contas públicas e devem ser pagas conforme os termos de contrato.

Por outro lado, constatamos, também, que esse discurso tem servido apenas para manter um *status quo* que continua a privilegiar os municípios mais próximos da capital, como já nos tinha afirmado Benal (2006). E isto é notório, quando presenciamos que depois de mais de quinze anos de implantação desta política (desde 1995), apenas parte dos municípios que compõem o Polo de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável Costa das Dunas tem conseguido implantar uma infraestrutura adequada para atender o turismo nacional e internacional.

Os demais polos do interior e o Polo de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável Costa Branca, situado no litoral setentrional, sequer conseguiram formatar definitivamente uma proposta para desenvolver o turismo em seus espaços. Isto, mesmo com o Polo Costa Branca tendo características geofísicas, ambientais e climáticas, que, em muitos aspectos, assemelham-se aos que caracterizam o Polo Costa das Dunas.

Apesar disso, conforme pode ser presenciado nos dados colhidos na pesquisa de campo, a infraestrutura básica de atendimento às populações locais em todos os 23 municípios litorâneos pesquisados apresentam condições de carência. A precariedade dos serviços de educação, saúde, transporte público, segurança, saneamento básico, dentre outros, são explicitamente apresentados em vários depoimentos colhidos, inclusive naqueles considerados destinos indutores do turismo no estado, como sua capital – Natal – e o município de Tibau do Sul.

A hierarquização dos espaços, que cria zonas privilegiadas para receber os investimentos turísticos em detrimento de outras áreas com potencial semelhante, tem gerado desequilíbrios socioeconômicos e ambientais. Esta provoca, por um lado, o aumento da população da capital, de sua região metropolitana e o crescimento desordenado das áreas que recebem infraestrutura turística. E, por outro lado, este processo acelera o aumento de inúmeros problemas urbanos: violência, prostituição, drogas, alcoolismo e especulação imobiliária, que se espraiam por todo o litoral potiguar.

A dimensão que está prescrita como um dos princípios norteadores desta política, qual seja, a de promover o "desenvolvimento integrado e sustentável" tem levado as populações locais a um processo de "convencimento" a uma "consensualidade" que dificulta o surgimento de experiências inovadoras, de momentos de criatividade que sejam resultado do protagonismo das próprias populações residentes no litoral.

Como nos afirma Coriolano (1998, p. 50) "A vida com o mar, o sol, o sal e a areia da praia leva-os a criar hábitos, costumes e crenças bem típicas do litoral". Com a chegada do turismo, este cotidiano, típico do povo litorâneo, passa por um intenso processo de mutação, por um processo que dificulta identificar o que seja permanência ou (in) permanência na vida destas comunidades.

O esforço desses em não desenvolver ou promover um cotidiano "fetichizado" ou marcado pelo "estrangeirismo" tem sucumbindo, por um lado, às populações litorâneas a um processo, do ponto de vista cultural, profundamente degradante e, por outro, de "apatia". Pois quando não conseguem se manter em suas atividades de origem (como pequenos empreendedores – seja na pesca, no artesanato) e não se submetem ao desemprego, restam-lhes as mais diversas outras formas de atividades, já descritas por inúmeros entrevistados: o subemprego nos empreendimentos turísticos, ambulante nas orlas das praias ou serviçais em segundas residências.

É nesta direção que vejo o sentido de permanência ou (in) permanência, pois mesmo tendo identificado na pesquisa de campo que a grande maioria dos entrevistados ainda tem como atividade primordial a pesca (e isto indica que o turismo ainda não propiciou a geração de emprego e renda como anuncia em seu discurso), muitos entrevistados também demonstram uma preocupação quanto à realidade que vem sendo subliminarmente imposta pelo turismo. Isto na medida em que presenciam que as gerações mais novas não têm a intenção de desenvolverem as mesmas atividades que seus antepassados, perdendo as referências locais com o espaço onde residem.

Entretanto, sobre esse aspecto geração de emprego e renda, não podemos deixar de enfatizar as recomendações do Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União de 2003. Este orienta o Banco do Nordeste do Brasil a desenvolver instrumentos eficazes para aferir os resultados socioeconômicos do PRODETUR/NE II e institui, dentre muitos outros, os seguintes indicadores de desempenho destinados ao acompanhamento e avaliação do Programa: índices de geração de emprego gerados no setor de turismo e número de empregos previstos pelo setor;

remuneração média da mão de obra direta empregada na atividade; renda dos empregados do setor; número total de empregados do setor e índice de qualidade do emprego; número de empregos formais gerados no setor e número total de ocupações.

Avaliando também este programa, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), um dos órgãos financiadores, demonstra que o modelo trouxe graves problemas ambientais e sociais para a costa nordestina (SANSOLO, 2007).

Macedo; Pelegrino (*apud* SANSOLO, 2007), numa mesma perspectiva, indicam que a urbanização turística promovida pelo PRODETUR causou profundos problemas ambientais, tais como: poluição das águas, erradicação de dunas, erradicação total de matas de restingas, assoreamento de barras de rios, destruição total ou parcial de costões, eliminação de manguezais, transformação das estruturas urbanas primitivas e contaminação e destruição parcial de recifes de corais. Estas afirmativas, colocadas por inúmeros autores, são reafirmadas nas vozes dos entrevistados, quando se referem às consequências surgidas em decorrência do processo de urbanização turística, principalmente na sua porção do litoral oriental do estado (ou Polo Costa das Dunas). Assim como no trecho da "Rota do Sol", que compreende mais de 100 km.

As consequências mais sérias desse processo têm sido os conflitos pela terra. Que não se dão explicitamente, mas são notórios no discurso de inúmeros entrevistados, quando afirmam que tiveram que vender suas residências (situadas próximas à praia), após várias investidas de especuladores e até de órgãos públicos, justificando a necessidade do espaço para a construção de obras de infraestrutura.

Inúmeros entrevistados, incluindo secretários municipais e técnicos de prefeitura, foram categóricos em afirmar que o próprio município não dispõe de área para construir equipamento público algum. Este fato também está constatado pela pesquisa do IBGE 2009 "Perfil dos Municípios Brasileiros".

Sobre esse fato, os destaques já foram subscritos no item 2.3 e são detalhadamente trabalhados por Maria Aparecida Pontes Fonseca em várias de suas obras.

As estratégias da "consensualidade" também são visivelmente desenvolvidas através das "audiências públicas", dos "fóruns de turismo", dos "termos de ajustamento de conduta" (TAC), que chamando as comunidades (litorâneas) apenas para uma consulta, vêm promovendo uma estratégia de "resolução negociada de conflitos" (ACSERALD, 2006).

Com esta política, o que presenciamos – e nisto corroboramos com Rúbio (2005) e Schärer (2008) – é que se fortaleceu uma metodologia que privilegia um modelo de planejamento autocrático, no qual quem são os verdadeiros mentores das propostas são os agentes financeiros internacionais, os agentes de governo e da tríade turística. São estes que definem as principais diretrizes do programa, as áreas a serem desenvolvidas, onde, quando e como devem ser aplicados os recursos. E este processo não vem garantindo uma participação democrática, como prescreve a OMT desde 1998. Como sugerem a Rede Latino-americana de Turismo Comunitário (REDTURS) a rede de turismo comunitário do estado do Ceará (TUCUM) e tantas outras entidades da sociedade civil.

A metodologia do PRODETUR não cria, não possibilita uma estratégia emancipatória (SANTOS, 2002) que propicie as populações litorâneas a participarem de forma "decisória" nos processos que definem o planejamento urbano turístico. Apenas vem perpetuando a construção de uma cidadania política "representativa – consultiva", que não tem propiciado com que o discurso contra-hegemônico se materialize na sua autenticidade.

As populações impactadas com as políticas de turismo, quando convidadas a participarem das discussões, não têm capacidade de se articular, devido a inúmeros fatores já destacados na pesquisa de campo, realizada durante mais de três anos em vinte dos vinte e três municípios litorâneos e em mais de trinta comunidades litorâneas.

Nesse sentido, a perspectiva de uma política pública, que seja sustentável, somente surgirá para as comunidades litorâneas, a partir do momento em que estas decidirem, descobrirem que são portadoras de um protagonismo próprio de sua cultura.

Mas nisso também são chamados a exercerem seu papel, a exercerem seu protagonismo aqueles segmentos que produzem o conhecimento acadêmico. Afinal de contas, é também nesse espaço que nos últimos 20 anos vem se construindo uma mentalidade, que coloca o turismo como uma das melhores alternativas para o desenvolvimento do estado.

No entanto, a apatia, a falta de clareza quanto aos impactos provenientes do turismo que identificamos, quando estávamos conversando com as comunidades litorâneas são, por outro lado, o reflexo da ausência da academia na participação ativa junto a estas comunidades, na construção de propostas de políticas públicas de turismo alternativo. Haja vista, por outro lado, já existir uma substanciosa produção de um discurso acadêmico de teor crítico.

A participação deste(s) segmento(s) da sociedade civil nos Conselhos do Polo de Turismo nos induz a compreender que este pode ser um dos caminhos para se construir ideias alternativas para a melhoria das políticas públicas de turismo, mas não o único ou o mais eficaz.

Nisso, vale relembrarmos, e tem muito a ver com o sentido de cooptação que referenciamos, anteriormente, o que nos coloca Santos (2003), quando afirma que a realidade nos tem submetido a um processo de descrença, que proclama que não há alternativas, que a história chegou ao fim. Da mesma forma, também, que nos conduz a não percebermos que os conflitos entre globalização neoliberal hegemônica e a globalização contra-hegemônica, que estão em curso, revelam-se através de diversos movimentos populares, principalmente nas economias periféricas.

Parece também que desconhecemos, e isto revigora a nossa memória Milton Santos (2008), quando afirma que estes movimentos, por partirem de segmentos da cultura popular ou os "de baixo", não dispõem de meios para participar plenamente da cultura moderna de massa. Mas, por serem baseados no território, no trabalho e no cotidiano, ganham a força necessária para defender a sua cultura.

Assim, parece que ouvindo a voz daqueles que me falaram nestes três anos, percorrendo as comunidades litorâneas do Rio Grande do Norte, consideramos que a proposta mais real, autêntica que represente o protagonismo e a alteridades das inúmeras pessoas que conversamos: pescadores, rendeiras, tapioqueiras, ambulantes e barraqueiros, marisqueiras, é a de proporcionar o encontro destes, é de proporcionar a estes "povos dos mares", como nos afirma Coriolano (2006), que suas vozes possam ser expressas, ouvidas. E isto nos relembra uma ideia tão simples que o processo de globalização tenta desqualificar, mas que Milton Santos (2008) reafirma como o único caminho para não deixar a utopia morrer, a ideia de que:

> Gente junta cria cultura e, paralelamente, cria uma economia territorializada, uma cultura territorializada, um discurso territorializado, uma política territorializada. Essa cultura da vizinhança valoriza ao mesmo tempo a experiência da escassez e a experiência da convivência e da solidariedade. É desse modo que, gerada de dentro, essa cultura endógena impõe-se como um alimento da política dos pobres (...).

Isto talvez seja tão repetitivo. Mas, por outro lado, é o único caminho que temos para não deixamos à morte a utopia, que vem sendo propagada pelo estilo de vida massificador com uma estética de uma liberdade "normatizada", que nos tem conduzido a não percebermos "a geração

do novo na historia" que ocorre frequentemente, conforme nos afirma Santos (Boaventura de Souza, 2008) "de modo quase imperceptível".

O que falta, talvez, como melhor das propostas, seja a determinação de produzir (através de um protagonismo articulado entre os diversos segmentos contra-hegemônicos), políticas públicas que representem os interesses das comunidades e atendam as suas necessidades. E este talvez seja o grande paradoxo da atualidade, ou seja, propomos uma crítica teórica do modelo de turismo, mas não a temos como uma práxis ética.

## REFERÊNCIAS


ACSERALD, Henri. **A resolução negociada de conflitos na América Latina**: a constituição de um campo/ IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro: s.n. 2008.

ARCHER, Brian; COOPER, Chris**.** Os impactos positivos e negativos do Turismo. In: THEOBALD, William F. (Org.). **Turismo global**. 2. ed. São Paulo: SENAC, 2002.

ASSIS, Lenilton Francisco. Turismo sustentável e globalização: impasses e perspectivas. **I Seminário de Turismo Sustentável**. Fortaleza, maio, 2003.

AUGÉ, M. **Não-lugares**. São Paulo: Papirus, 1994.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. Programa de desenvolvimento do turismo do nordeste-PRODETUR/Rio Grande do Norte. 2005.

BARBOSA, Eva Faustino da Fonseca de Moura. Turismo: a percepção de quem lê e vê a paisagem. **Revista Geografia / Associação de Geografia Teorética**, v. 35, n. 2, mai-ago. 2010.

BENAL, Cleide. O turismo global e sues impactos na costa nordestina. In: BENAL, Cleide (Org.). **A economia do Nordeste na fase contemporânea**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil; Universidade Federal do Ceará, 2006.

BENEVIDES, Irenelo Porto. Para uma agenda de discussão do turismo como fator de desenvolvimento local. In: RODRIGUES, Adyr Balastreri (Org.). **Turismo desenvolvimento local**. São Paulo: Hucitec, 2002, p. 23-41.

_____. **Turismo e Prodetur:** dimensões e olhares em parceria. Fortaleza: EUFC, 1998.

BENI, Mario Carlos. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BOFF, Leonard. **A nova era**: civilização planetária. Rio de Janeiro; Ática, 1994.

BOUHDIBA, Abdelwahab. Turismo de massa e tradições culturais. **O Correio da Unesco**, Rio de Janeiro, ano 9, n.4, p. 4-8, abril, 1981.

BRASIL, Sandra. "Rio Grande dos Nórdicos, e dos espanhóis, portugueses, até irlandeses: europeus compram casas com certificado de sol". **Revista Veja**, 6 de fev., 2008. p. 74-77. Brasília, DF: WWF Brasil, 2004.

BUKART A. J; MEDLIK, S. **Tourism – past, present and future**. Londres: Heimann, 1986

CARVALHO, Vininha. F. (2007). **O turismo comunitário como instrumento de desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <http://www.revistaecotur.com.br/home/default.aso?tipo=1759>. Acesso em: 12 ago. 2008.

CASCUDO, Luís da Câmara. **História do Rio Grande do Norte**. 2. ed. Natal: Fundação José Augusto; Rio de Janeiro: Achiame, 1984.

CASTRO, Celso Antônio Pinheiro. **Sociologia do turismo**. São Paulo: Atlas, 2002.

CAVACO, Carminda. Turismo rural e desenvolvimento local. In: RODRIGUES, Adyr Balastreri (Org.). **Turismo e geografia:** reflexões teóricas e enfoques regionais. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999. p. 94-121.

CAVALCANTI, Keila Brandão. **Estado e política de turismo**: o caso da via costeira da cidade de Natal. Dissertação (Mestrado), UFRN, 1993.

CHESNEAUX, Jean. **Modernidade-mundo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez. 2005.

CORIOLANO, Luzia Neide Menezes Teixeira. **Do local ao global:** o turismo litorâneo cearense. Campinas, SP: Papirus, 1998.

_____. **O turismo nos discursos, nas políticas e no combate a pobreza**. São Paulo: Annablume, 2006.

_____. Turismo: prática social de apropriação e dominação de territórios. In: LEMOS, Amália Inês Geraiges; ARROYO, Mônica; SILVEIRA, Maria Laura. **América Latina:** cidade, campo e turismo. São Paulo: Clasco, Universidade de São Paulo, 2006.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Geografia do turismo**: de lugares a pseudolugares. São Paulo: Roca, 2007.

_____. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2000.

_____. Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado. **Revista Geosul**, v. 20, n. 40, 2005.

_____; SANSOLO, Davis. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, Amália Inês Geraiges; ARROYO, Mônica; SILVEIRA, Maria Laura. **América Latina:** cidade, campo e turismo. São Paulo: Clasco, Universidade de São Paulo, 2006.

DIAS, Reinaldo. **Turismo sustentável e meio ambiente**. São Paulo: Atlas, 2007.

FARIAS, Dóris Santos de; CARNEIRO, Katia Saraiva. **Sustentabilidade ecológica no turismo**. Brasília; UNB, 2001.

FEATHERSTONE, Mike. **Cultura de consumo e pós-modernidade**. São Paulo: Studio Nobel, 1995.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. São Paulo: Artmed, 2009.

FONSECA, M. A. P.; FERREIRA, A. L.; SILVA, A. F. C. **Investimentos turísticos internacionais no litoral do nordeste brasileiro**: novos desafios para a gestão ambiental. Natal, 2006. Mimeo.

FONSECA, Maria Aparecida Pontes. **Espaço, políticas de turismo e competitividade**. Natal: EDUFERN, 2005.

_____. Tendências atuais do turismo potiguar: internacionalização e a interiorização. In: NUNES, *et al*. **Dinâmica e gestão do território potiguar**. Natal, RN: EDUFRN, 2007.

FONTELLES, José Osmar. **Turismo e impactos socioambientais**. São Paulo: Aleph, 2004.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.
GIL. Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GONÇALVES, Joice se Souza. **Controle do espaço público:** uma análise do conselho de turismo polo costa das dunas. Natal: UFRN, 2007. Disponível em: <http://bdtd.bczm.ufrn.br/tedesimplificado//tde_busca/arquivo.php?codarquivo=1461>. Acesso em: 03 set. 2008.

GUIA NATAL. **Rio Grande do Norte:** um Estado de aventura. 13. ed. Natal: Designer Gráfico e Editora, 2009.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 11 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: AnnaBlume, 2006.

IBGE. **Contagem da população**, 2007. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home>. Acesso em: 03 mar. 2008.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais 2008/IBGE.** Coordenação de populações e indicadores sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. **Produto Interno Bruto (2002 a 2007)**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=46>. Acesso em: 07 mar. 2008.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E MEIO AMBIENTE (IBGE). **Atlas para a promoção do investimento sustentável no Rio Grande do Norte**; Modulo I: Zona homogênea Mossoroense (material cartográfico)./ Rio Grande do Norte, Natal: IDEMA, 2005.

_____. **Anuário Estatístico do Rio Grande do Norte**. Natal: IDEMA, 2005. Disponível em: <http://www.idema.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/idema/socio_economicos/gerados/anuario_estatistico.asp>. Acesso em: 15 set. 2007.

INSTITUTO TERRAMAR. Disponível em: <http://www.terramar.org.br>. Acesso em: 22 maio 2007.

IRVING, Maria de Azevedo. Refletindo sobre o turismo como mecanismo de desenvolvimento local. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, Salvador, ano IV, n. 7. p. 69-74, dez/2002.
JORNAL TRIBUNA DO NORTE. **Editoria Econômica**, 14/10/2007. Disponível em: <www.tribunadonorte.com.br>. Acesso em novembro de 2007.

_____. **Jornal hoje condena expansão imobiliária**. Disponível em: <http://tribunadonorte.com.br/blog/mercado.com/2008/01/03/jornal_hoje_condena_expansao_imobiliaria>. Acesso em: 22 abr. 2008.

_____ **Expansão Imobiliária no nordeste preocupa órgãos ambientais**. Disponível em: <http://jornalhoje.globo.com/JHoje/0,19125,VJS0-3076-20080103-313943,00.html>. Acesso em: 22 abr. 2008.

JORNAL TV BANDEIRANTES. **"Vende-se o Norte e o Nordeste"**. TV Bandeirantes, fev. 2007.

KADT, Emanuel. Turismo e desenvolvimento. **O correio da Unesco**. Rio de Janeiro, ano 9, v. 4, p. 9, abr. 1981.

KNAFOU, Remy. Turismo e território: para um enfoque científico do turismo. In: RODRIGUES, Adyr Balastreri. **Turismo e geografia:** reflexões teóricas e enfoques regionais. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

KRIPPENDORF, Jost. **Sociologia do turismo**: por uma nova compreensão do lazer e das viagens. São Paulo: Aleph, 2003.

LEVILLE, Christian. **A construção do saber:** manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Tradução Heloisa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LOPES JUNIOR, Edmilson. **A construção social do prazer – Natal**. Natal: EDUFRN, 2000.

LUBAMBO, Cátia Wanderley; FERNANDES, Flávio Cireno. Participação e gestão territorial: onde se encontram as condições favoráveis. In: **Cadernos Metrópoles / Observatório das Metrópoles,** n.1 (1999). São Paulo: EDUC, 1999. Semestral n. 21. pp. 197-218.

LUCHIARI, Maria Tereza D. P. Urbanização turística: um novo nexo entre o lugar e o mundo. In: SERRANO, Célia; BRHUNS, Heloisa Turine; LUCHIARI, Maria Tereza D. P. **Olhares contemporâneos sobre o turismo**. Campinas, SP: Papirus, 2000.

MACLEOD, D. Turismo alternativo: uma análise comparativa do seu significado e do impacto por ele causado. In: THEOBALD, William F. (Org.). **Turismo global**. 2. ed. São Paulo: SENAC, 2002.

MARCELINO, Ana Maria T. O turismo e sua ocupação no espaço litorâneo. In RODRIGUES, Adyr Balastreri. **Turismo e geografia:** reflexões teóricas e enfoques regionais. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

MARIZ, Marlene da Silva; SUASSUNA, Luiz Eduardo B. **História do Rio Grande do Norte**. 2. ed. Natal, 2005.

MARQUES, Gilberto. Desenvolvimento e natureza: interpretação e possibilidades de dialogo. **Universidade e Sociedade**. Brasília: ANDES-SN, n.26,fev.,2002.

MATTOSO, Jorge. O Brasil herdado. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurelio. **Brasil:** entre o passado e o futuro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Bontempo, 2010.

MAWHINNEY, Mark. **Desenvolvimento sustentável:** uma introdução ao debate ecológico. São Paulo: Loyola, 2005.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO. **Plano Nacional de Turismo**. Brasília: Ministério da Indústria e Comércio, 1992.

MONTEIRO, Denise Mattos. **Introdução a história do Rio Grande do Norte**. 3. ed. rev. ampl. Natal: EDUFRN, 2007.

MORAIS, Marcos Cesar Cavalcanti de. **Terras potiguares**. 3. ed. Natal: Foco, 2007.

NUNES, Elias. **Geografia física do Rio Grande do Norte**. Natal: Imagem Gráfica e Editora, 2006. 114 p.

ORTIZ, Renato. Um outro território. In: BOLAÑO, César R. S (org.) **Globalização e regionalização das comunicações**. São Paulo: EDUC/editor da UFS/INTERCOM, 1999.

OURIQUES. Helton Ricardo. **A produção do turismo**: fetichismo e dependência. Campinas, SP: Alínea, 2005.
PALÁCIOS, Marcos. O medo do vazio: comunicação, socialidade e novas tribos. In: RUBIM, A. A. (org). **Idade Mídia**. Salvador: UFBA, 2001.

PROSERPIO, Renata. **O avanço das redes hoteleiras internacionais no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2007. (Série turismo).

PUNTONI, Pedro. **A guerra dos bárbaros**: povos indígenas e a colonização do sertão nordeste do Brasil, 1650-1720. São Paulo: Hucitec: EDUSP/FAPESP, 2002.
REDE LATINOAMERICANA DE TURISMO COMUNITÁRIO – REDTURS. Disponível em: <http://www.redturs.org/nuevaes/index.php>. Acesso em: 21 maio 2008.

REVISTA ISTO É DINHEIRO. Disponível em: <http://www.terra.com.br/istoedinheiro/edicoes/542/artigo72510-1.htm>. Acesso em: 02 jun. 2009.

REVISTA NATAL POTIGUAR, ano IV, nº 04, p. 18. 2008.

REVISTA VEJA. “Rio Grande dos Nórdicos”, São Paulo, abril cultural, fev., p. 74/77, 2008.

RODRIGUES, Adyr Balastreri. Uma abordagem geográfica do espaço do turismo. In: CORIOLANO, Luzia Neide Menezes Teixeira. Turismo com ética. Fortaleza:UECE, 1998.

_____. (Org.). Turismo e territorialidades plurais: lógicas excludentes ou solidariedade organizacional. In: LEMOS, Amália Inês Geraiges; ARROYO, Mônica; SILVEIRA, Maria Laura. **América Latina:** cidade, campo e turismo. São Paulo: CLASCO, Universidade de São Paulo, 2006.

_____. Desenvolvimento com base local como bandeira de uma Política de emancipação e Afirmação. In. SOUZA, Maria José de. **Políticas públicas e o lugar do turismo** (Org.). Brasília: Universidade de Brasília; Departamento de geografia; Ministério do Meio Ambiente, 2002.

RUBIO. Rodrigo Ruiz. Os tratados de livre comércio, turismo e desenvolvimento. In: NEUHAUS, Esther; SILVA. Jefferson Souza da. **Um outro turismo é possível!** Reflexões sobre desigualdade, resistência e alternativas no desenvolvimento turístico. Fórum Social Mundial, Porto Alegre, janeiro de 2005.

RUSCHMANN, Dóris. **Turismo e planejamento sustentável**: a proteção do meio ambiente. 10. ed. Campinas, SP: Papirus, 1997.

SALVATI, Sérgio Salazar (Org.). **Turismo responsável**: manual para políticas públicas. Ministério do Turismo. Brasília: Mintur, 2008.

SANSOLO, Davis Gruber. Os espaços do patrimônio natural: o olhar do turismo. In: LUCHIARI, Maria Tereza D. Paes *et al*. **Patrimônio, natureza e cultura**. Campinas, SP: Papirus, 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A globalização e as ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Dilemas de nosso tempo: globalização, multiculturalismo e conhecimento. **Currículo sem fronteiras**, v. 3, n. 2, p. 5-23, jun/dez 2003.

_____. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. In: Santos B. S. (Org.) **Conhecimento prudente para uma vida decente:** um discurso sobre as ciências, revisitado. Porto: Afrontamento, 2003. Disponível em: <http://www.ces.ue.pt/bss/documentos/sociologia_das ausencias.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2007.

SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adelia; SILVEIRA, Maria Laura. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4 ed. São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 2008.

_____. O retorno do território. In: **OSAL: Observatório Social da America Latina**, ano 6, nº 16, jun, 2005. Buenos Aires: Clasco, 2005.

_____. **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, Paulo Pereira. **O RN na história do desenvolvimento brasileiro**. Natal: Departamento Estadual de Imprensa, 2005.

SCHÄRER**,** Rener**. II Seminário Internacional de Turismo Sustentável.** Fortaleza, 13 de maio de 2008.

Secretaria dos Recursos Hídricos. **Sistema Hidrográfico do Estado**. Divisão de Bacias Hidrográficas. Disponível em: <http://www.semarh.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/semarh/sistemadeinformacoes/consulta/mapas/mapaRN_AQ_Bacias.jpg>. Acesso em: 20 mar. 2008.

Secretaria Estadual de Turismo. Unidade Executora Estadual (UEE) – PRODETUR/RN II. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável do Polo Costa das Dunas**, maio de 2003.

_____. **Informativo Turístico 2007**. Disponível em: <http://www.seturn.rn.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2007.

_____. **Informativo Turístico 2008.** Disponível em: <http://www.seturn.rn.gov.br>. Acesso em: 22 set. 2008.

_____. **Informativo Turístico 2009**, Disponível em <http://www.seturn.rn.gov.br>. Acesso em: 20 dez. 2009.

_____. **Informativo Turístico 2010**, Disponível em <http://www.seturn.rn.gov.br>. Acesso em: 10 ago. 2010.

_____. **Mapas Polos de Turismo do Rio Grande do Norte**. Disponível em: <http://www.seturn.rn.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 2007.

_____. **Regulamento dos Conselhos de Turismo**. Disponível em: <http://www.seturn.rn.gov.br>. Acesso em: 15 jun. 2007.

SILVA, A. F. C.; FERREIRA, A. L. Para além do muro alto: turismo imobiliário e novas configurações socioespaciais na região metropolitana de Natal/RN/BR. In: VALENÇA, M. M.; CAVALCANTI, G. M. (Orgs.). **Globalização e marginalidade**. Natal: EDUFRN, 2007.

SILVA. Jefferson Souza da; NOGUEIRA, Sheila K. P. Financiamentos ao desenvolvimento do turismo: Instrumento da construção da (IN) sustentabilidade socioambiental. In: NEUHAUS, Esther; SILVA. Jefferson Souza da. **Um outro turismo é possível**! Reflexões sobre desigualdade, resistência e alternativas no desenvolvimento turístico. Fórum Social Mundial, Porto Alegre, janeiro de 2005.

SOUZA, Itamar de. O desenvolvimento do turismo no RN: depois da Via Costeira. **Diário de Natal**, Projeto Ler. Natal/RN, 10 de agosto de 1999, fascículo n.12.

_____. O turismo no RN antes e depois da Via Costeira. **Diário de Natal**, Projeto Ler. Natal/RN, 03 de agosto de 1999, fascículo n. 11.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora:** reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

THIEBLOT, Marcel Jules. **Os homens do sal no Brasil**. São Paulo: Conselho Estadual de Artes e Ciências Humanas, 1979. (Coleção Folclore. Nº 16).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria de natureza operacional no programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – Prodetur/NE**. Brasília/DF. Outubro, 2003.

TRINDADE, Sérgio Luís Bezerra. **Introdução a história do Rio Grande do Norte**. Natal: Sebo Vermelho, 2007.

WEBER, Max. Comunidade e sociedade como estruturas de socialização. In: FERNANDES, Florestan. (org). Comunidade e sociedade: leituras sobre problemas conceituais, metodológicos e de aplicação. São Paulo: editora Nacional e editora da USP, 1973. P. 140-143.

VERGARA. Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

YAZIGI, Eduardo. **A alma do lugar:** turismo planejamento e cotidiano. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2001.

# A N E X O S

# ANEXO 1

**QUADRO DE MUNICÍPIO/COMUNIDADES LITORÂNEAS POLO DE TURISMO COSTA BRANCA**

| MUNICÍPIOS | COMUNIDADES/ DISTRITOS LITORÂNEAS | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Tibau * | Manoelas * | Gado Bravo | | | | | |
| Grossos * | Areias Alvas I | Areias Alvas II | Alagamar | Pernambuquinho * | Barra | | |
| Areia Branca * | Upanema | Pedrinhas | Baixa Grande | Morro Pintado | Redonda | São Cristóvam * | Ponta do Mel* |
| Porto do Mangue * | Rosado * | Pedra Grande | | | | | |
| Macau * | Camapum* | Soledade | Barreiras | Sertãozinho * | Diogo Lopes * | | |
| Guamaré * | | | | | | | |
| Galinhos * | Jacaré | | | | | | |

Observação: Todas as comunidades visitadas ou sedes municipais estão identificadas com asteriscos.

**QUADRO DE MUNICÍPIO/COMUNIDADES LITORANEAS POLO DE TURISMO COSTA DAS DUNAS**

| MUNICÍPIOS | COMUNIDADES/DISTRITOS LITORÂNEOS | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Pedra Grande * | Exu Queimado * (Carnaúba Enterrada) | | | | |
| São Miguel * do Gostoso | Cardeiro | Xepa | Maceió | Reduto | Praia do Morro dos Martins * (Canto da Ilha de cima) |
| Touros * | Praia de Touros * | Perobas | Praia das Garças e Gameleira | Carnaubinha, Espalhadinha, São José De Touros | Cajueiro e Monte Alegre (Buraco) |
| Rio do Fogo * | Zumbi * | Punaú | Pititinga * | | |
| Maxaranguape * | Ponta de Santa Cruz | Maracajaú * | Caraúbas | Barra de Maxaranguape * | |
| Ceará-Mirim * | Muriú * | Porto-Mirim | Jacumã * | | |
| Extremoz * | Pitangui | Graçandu | Barra do Rio | Genipabu * | Santa Rita |
| Natal * | Redinha * | Ponta Negra * | | | |
| Parnamirim | Cotovelo * | Pium * | Piranji do Norte | | |
| Nísia Floresta | Piranji do Sul * | Búzios | Barra de Tabatinga | Camurupim | Barreta |
| Senador Georgino Avelino * | | | | | |
| Tibau do Sul * | Madeiro | Pipa * “Tapuiparaceitaba” | Sibaúma | | |
| Canguaretama/ Vila Flor * | | | | | |
| Baia Formosa * | Saji | | | | |

Observação: Todas as comunidades visitadas ou sedes municipais estão identificadas com asteriscos.

# ANEXO 2

**ACÓRDÃO 1852/2003 – Plenário – TCU**

1. Processo TC 018.166/2002-4

2. Grupo I - Classe V - Relatório de Auditoria de Natureza Operacional.

3. Responsáveis: Roberto Smith, presidente do BNB (CPF 270.320.438-87) e Stelio Gama Lyra Junior, Gerente do Programa e Superintendente de Microfinanças e de Projetos Especiais do BNB (CPF 112.680.003-10).

4. Entidade: Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste II - PRODETUR II/Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Seprog

8. Advogado Constituído: não há.

9. Acórdão:

Vistos, lidos e relatados estes autos de Relatório de Auditoria, em que se aprecia auditoria de natureza operacional realizada em conjunto pela SEPROG e pela 2ª Secex, tendo por escopo o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR/NE.

**ACORDAM** os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 - recomendar ao Banco do Nordeste do Brasil S/A que:

9.1.1. desenvolva instrumento eficaz para aferir os resultados socioeconômicos do Prodetur/NE II, a exemplo das contas satélites do turismo (CST) para a região Nordeste;

9.1.2. institua os seguintes indicadores de desempenho, destinados ao acompanhamento e avaliação do Prodetur/NE II:

9.1.2.1. índice de investimento em fortalecimento institucional (FI) = volume de recursos financeiros aplicados em FI/total de recursos financeiros previstos pelo Prodetur/NE II para o componente;

9.1.2.2. **índice de geração de empregos = número de empregos diretos gerados no setor de turismo/número de empregos previstos pelo Prodetur/NE II no setor de turismo;**

9.1.2.3. índice de investimento privado no turismo = investimento privado acumulado em turismo/investimento privado previsto pelo Prodetur/NE II em turismo;

9.1.2.4. índice de participação do turismo no PIB = participação do turismo no PIB / participação do turismo no PIB prevista pelo Prodetur/NE II;

9.1.2.5. índice de ocupação relativa dos meios de hospedagem = taxa de ocupação dos meios de hospedagem em municípios integrantes do Prodetur/NE II / taxa de ocupação dos meios de hospedagem em municípios não integrantes do Prodetur/NE II;

9.1.2.6. **remuneração média da mão de obra direta empregada na atividade de turismo = renda dos empregados do setor turismo / número total de empregados do setor turismo;**

9.1.2.7. índice de qualidade do emprego = número de empregos formais gerados no setor de turismo/número total de ocupações geradas no setor de turismo.

9.1.3. adote providências para aperfeiçoar a análise da viabilidade socioeconômica dos projetos, em especial daqueles cuja operação dependa de intervenção futura de outros entes - públicos, privados ou não governamentais;

9.1.4. estabeleça, nos contratos de subempréstimo, o compromisso de o submutuário garantir a operação e manutenção dos objetos do financiamento;

9.1.5. promova alterações nos regulamentos dos conselhos de turismo, com vigência a partir do segundo mandatos desses colegiados, para:

9.1.5.1. que os representantes do Governo Federal nesses conselhos sejam indicados pelas pastas com interesse direto no programa, a exemplo dos ministérios do Turismo, do Meio Ambiente e da Cultura, e pelo Ministério Público Federal;

9.1.5.2. diferenciar a vigência dos mandatos dos conselheiros de um mesmo segmento (União, estado, municípios, setor privado e sociedade civil), para evitar a possibilidade de renovação simultânea de todos os conselheiros de um mesmo segmento, estabelecendo, por exemplo, a renovação de metade dos representantes de um segmento em anos alternados.

9.1.6. negocie com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) a remissão da comissão de crédito do contrato de empréstimo 1392/OC-BR enquanto não implementadas as condições de elegibilidade pelos estados partícipes do Prodetur/NE II;

9.1.7. dissemine as seguintes boas práticas identificadas nos conselhos de turismo da Costa das Dunas/RN e de Salvador e Entorno/BA aos demais conselhos:

9.1.7.1. discutir, nas reuniões dos conselhos, os assuntos de interesse turístico para o polo, não limitando as discussões às questões relativas ao Prodetur/NE;

9.1.7.2. permitir que os interessados presentes às reuniões dos conselhos, não integrantes do colegiado, manifestem suas opiniões, sem, entretanto, conceder-lhes direito a voto;

9.1.7.3. estimular a participação ativa dos prefeitos dos municípios integrantes dos polos, para agilizar o processo decisório dos conselhos;

9.1.8. encaminhe cópia do Acórdão que vier a ser adotado nestes autos, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, e deste relatório de auditoria, aos conselheiros dos polos de turismo integrantes do Prodetur/NE II;

9.2 - recomendar ao Banco do Nordeste do Brasil S/A e às unidades executoras estaduais do Prodetur/NE II que adotem providências para integrar as ações do Prodetur/NE II com outros programas e ações do Governo Federal com potencial a reforçar o desempenho do programa, a exemplo dos planos nacionais de Qualificação do Trabalhador (Planfor) e de Segurança Pública; dos programas Morar Melhor, Saneamento Básico, Combate ao Abuso e à Exploração de Crianças e Adolescentes, e Brasil Jovem; e da ação Estrutura de Núcleos Produtivos do Seguimento Artesanal;

9.3 - recomendar ao Ministério de Turismo que realize, em articulação com o Banco do Nordeste do Brasil e o Ministério do Meio ambiente, estudo técnico-científico para examinar a relação custo-benefício - inclusive custo de oportunidade - de se elaborar avaliação ambiental estratégica para a região Nordeste, ou, alternativamente, para cada um dos estados beneficiados pelo Prodetur/NE II, em razão do disposto na cláusula 4.07 do Anexo A ao contrato de empréstimo BID nº 1392/OC-BR;

9.4 - recomendar à Comissão de Financiamentos Externos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Cofiex/MPOG) que avalie a viabilidade de condicionar a recomendação de contratação de operação externa de crédito, ao implemento das condições de elegibilidade previstas no contrato e no respectivo termo de referência pelo mutuário e submutuários, se houver, de forma a evitar o pagamento de comissão de compromisso no período destinado ao implemento dessas condições;

9.5 - determinar ao Banco do Nordeste do Brasil S/A e ao Ministério do Turismo que:

9.6 - remetam ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, contendo os indicadores de desempenho recomendados no parágrafo 10.1.I.b, contemplando prazo para implementação desses indicadores, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela adoção dessas medidas;

9.7 - estabeleçam um grupo de contato de auditoria, com a participação da Central Operacional de Projetos de Infraestrutura e de Fortalecimento Institucional, do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste e da Superintendência de Auditoria, do Banco do Nordeste, e da Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas e a evolução dos indicadores de desempenho.

9.8 - remeter cópia do Acórdão que vier a ser adotado nestes autos, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, e deste relatório de auditoria, ao presidente do Banco do Nordeste do Brasil S/A; à secretária de Programas de Desenvolvimento do Turismo do Ministério do Turismo; aos presidentes da Comissão de Financiamentos Externos

do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Cofiex/MPOG) e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) do Ministério da Cultura; ao secretário-executivo do Ministério do Meio Ambiente; ao presidente do Senado Federal, com proposta de encaminhamento aos presidentes da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e da Subcomissão de Temporária de Turismo (CAESTURI); ao presidente da Câmara Federal, com proposta de encaminhamento aos presidentes das comissões de Turismo e Desporto (CTD) e de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minoria (CDCMAM); aos coordenadores das Unidades Executoras do Prodetur/NE II nos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe; ao secretário Federal de Controle Interno; aos assessores especiais de Controle Interno dos ministérios da Fazenda e do Turismo; ao secretário do Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MPOG); ao presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); ao gerente do Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília (CET/UnB); e aos secretários da 2ª Secretaria de Controle externo e de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob).

9.9 - determinar a conversão destes autos em monitoramento e seu encaminhamento à Seprog para verificar a implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, conforme art. 243 do Regimento Interno.

10. Ata nº 48/2003 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/12/2003 – Ordinária.

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

12.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

Dr. LUCAS ROCHA FURTA
Procurador-Geral