

Turismo e Litoral: Transformações Espaciais, Fragmentação Urbana e Exclusão Social no Nordeste do Brasil

Luciano M. Abreu, Aline N. Costa

Luciano M. Abreu, Aline N. Costa. Turismo e Litoral: Transformações Espaciais, Fragmentação Urbana e Exclusão Social no Nordeste do Brasil. *Thésis*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 334-356, jan./out. 2017

data de submissão: 16/10/2016
data de aceite: 26/04/2017

Luciano M. Abreu é Doutor em Planejamento Urbano e Regional; professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ; Lmabreu@predialnet.com.br

Aline N. Costa é Doutora em Geologia; professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFES; alinenog76@gmail.com

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo oferecer algumas reflexões sobre o papel das intervenções e renovações urbanas realizadas em função do turismo no contexto brasileiro, tendo como referência estudos anteriores sobre projetos de intervenção urbana executados no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste do Brasil (PRODETUR/NE), que tem no litoral nordestino a concentração de seus investimentos. Adotou-se como hipótese que tais intervenções e projetos de urbanização turística apresentam-se como uma nova fronteira ao processo de acumulação, expansão e reprodução do capital, em razão das características específicas da atividade e do modelo adotado em sua implementação. A base analítica são as transformações espaciais geradas com as ações para o desenvolvimento do turismo, bem como as implicações de ordem social, econômica e espacial decorrentes de tais transformações. As análises estão centradas nas ações do PRODETUR/NE empreendidas na cidade de Natal no Estado do Rio Grande do Norte. A argumentação considera que a distinção e a diferença como requisitos para a atividade turística delimitam territórios e estabelecem regras específicas em sua apropriação. A busca por esta distinção e diferença vem por meio de transformações espaciais e reorganização territorial. Como resultado das transformações espaciais, observa-se, de um lado, o aumento do valor dessas áreas e, de outro, um processo de desterritorialização de práticas sociais e econômicas originais, alijando a população local dos benefícios dos investimentos. Assim o esforço e os investimentos públicos envolvidos no desenvolvimento do turismo não têm sido capazes de sustentar, como propagado no discurso, a melhoria da qualidade de vida das populações locais, ainda que produza alguns benefícios. Ao contrário, o resultado, no espaço intraurbano, é a intensificação do processo de segregação e a fragmentação do tecido urbano, incentivado, promovido e acelerado pela implementação de políticas e recursos públicos.

Palavras-chave: territórios turísticos, litoral, PRODETUR/NE Natal.

Abstract

This paper offers some reflections on the role of interventions and urban renovations carried out as a function of tourism in the Brazilian context, with reference to previous studies on urban intervention projects implemented under the Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE). We adopt the hypothesis that such interventions and urban projects are present-



ed as the new frontier in the accumulation process, expansion and reproduction of capital, due to the specific characteristics of the activity and the model adopted in its implementation. The analytical basis are the spatial transformations generated by the actions for the development of tourism, as well as the implications of social, economic and spatial order arising out of such transformations. The analysis is centered on the actions of PRODETUR/NE undertaken in Natal in the State of Rio Grande do Norte. The argument considers that the distinction and difference as requirements for tourism delimiting territories and establish specific rules in its appropriation. The distinction and difference as a goal comes through spatial transformations and territorial reorganization. As a result of spatial transformations, it is observed on the one hand, the increase in the value of these areas, and the other, a dispossession process of original social and economic practices, jettisoning the local people of the benefits of the investments. Thus the effort and public investment involved in tourism development have not been able to sustain, as propagated in the official speech, improving the local population quality of life, although it produces some benefits. Instead, the result, in the intra-urban space is the intensification of the process of segregation and fragmentation of the urban fabric, encouraged, promoted and accelerated the implementation of public policies and resources.

Keywords: touristic territories, costal areas, PRODETUR/NE Natal.

Resumen

Este artículo tiene por objetivo ofrecer algunas reflexiones sobre el papel de las intervenciones y las renovaciones urbanas realizadas sobre la base del turismo en el contexto brasileño, siendo apoyadas en estudios anteriores de proyectos de intervención urbana realizados en el contexto del Programa de Desarrollo del Turismo en el Nordeste de Brasil (PRODETUR / NE), cuya concentración de las inversiones se encuentra en la zona costera. Se adoptó como hipótesis de investigación que estos tipos de intervenciones y proyectos de desarrollo turístico se presentan como una nueva frontera para el proceso de acumulación, crecimiento y reproducción del capital, debido a las características especiales de la actividad turística y el modelo adoptado en su aplicación. La base analítica son transformaciones espaciales generados por las acciones emprendidas para el desarrollo del turismo, así como las implicaciones de la vida social, económica y espacial que surge de tales cambios. El análisis se centra en las acciones de PRODETUR/NE realizadas en la ciudad de Natal, en el estado de Rio Grande do Norte. El argumento principal considera que la distinción y la diferencia como requisitos para la actividad turística delimitan territorios y establecen normas específicas en su apropiación. La búsqueda por esta distinción y diferencia llega a través de transformaciones espaciales y reorganización territorial. Como resultado de las transformaciones espaciales, se observa, por un lado, el aumento en el valor de estas áreas, y el otro, un proceso de despojo de las prácticas sociales y económicas originales, deshaciéndose la población local de los beneficios de las inversiones. Así, el esfuerzo y la inversión pública involucrada en el desarrollo del turismo no han sido capaces de mantener, como propagado en el discurso oficial, la mejora de la calidad de vida de la población local, a pesar de que produce algunos beneficios. En lugar de ello, el resultado, en el espacio intraurbano es la intensificación del proceso de segregación y fragmentación del tejido urbano, alentado, promovido y acelerado a través de implementación de políticas y recursos públicos.

Palabras-clave: territorios turísticos, zonas costeras, PRODETUR/NE Natal.

Introdução

O fenômeno turístico tem apresentado franco crescimento nas últimas décadas em todo o mundo. Entre 1975 e 2000 a taxa de expansão anual do setor foi superior à expansão do PIB global, representando um crescimento anual de 4,6%, enquanto o PIB global expandiu-se a uma taxa de 3,5%.

Em termos nacionais, o crescimento da participação do Turismo no PIB é verificado desde a década de 1980. A partir de 1994, o segmento turístico passa a apresentar maiores indicadores de crescimento. No período de 2003 a 2009 o setor cresceu 32,4%, enquanto a economia do país expandiu 24,6%. A participação do turismo na economia subiu de US\$ 24,3 milhões em 2003 para US\$ 76,9 milhões em 2012, representando uma participação de 3,7% do PIB (Mtur, 2013).

As estatísticas sobre o setor têm dado cabo de compor os argumentos do discurso oficial para as ações governamentais referentes ao desenvolvimento do turismo no Brasil, especialmente, no que diz respeito ao potencial de geração de emprego e renda, portanto, das oportunidades sociais que podem advir do incremento do setor.

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

Dentro deste contexto foi inserido e estruturado o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE), constituindo-se em um dos principais programas do governo federal para consolidar as diretrizes da Política Nacional de Turismo.

As reflexões realizadas neste artigo têm por base estudos anteriores de projetos de renovações urbanas em função do turismo realizadas no âmbito do PRO-

DETUR/NE. As análises assentam-se na produção e/ou reorganização espacial, tomados aqui como categoria analítica. Tomou-se como caso exemplar, as ações empreendidas pelo PRODETUR na cidade de Natal/RN. A magnitude de recursos e a escala regional envolvidas nos projetos financiados pelo PRODETUR/NE fazem deles importante objeto de estudo para compreensão dos processos relacionados ao desenvolvimento urbano contemporâneo, especialmente, quando se trata de áreas litorâneas de cidades que têm suas dinâmicas alteradas em função dos projetos turísticos de renovação urbana.

O PRODETUR/NE

Visando a inserção mais significativa e definitiva do Nordeste na rede internacional de localidades turísticas e a busca pela minimização das disparidades regionais, o governo brasileiro iniciou na primeira metade dos anos de 1990 o PRODETUR/NE, através do qual vem realizando investimentos em infraestrutura urbana (em sua maioria) prevendo e desejando possibilitar o desenvolvimento da atividade na região. O PRODETUR/NE teve suas negociações iniciadas no ano de 1991 e, em 1995, teve início sua execução.

Trata-se de um programa de crédito para o setor público confeccionado para gerar condições para o desenvolvimento da atividade turística. Sua área de abrangência coincide com a área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), englobando os nove estados nordestinos, o norte dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. A origem dos recursos do Programa é o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e o órgão executor é o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), que acumula a função de repassador dos recursos.

O PRODETUR/NE está organizado em duas fases. A primeira teve início em 1994, com vigência até o ano 2005. Foi aplicado, em todos os projetos, o montante de US\$ 625.966 mil, sendo US\$ 396.602 mil a título de financiamento e US\$ 229.364 mil a título de contrapartida local, em 60 municipalidades dos nove estados nordestinos.

Na primeira fase, o PRODETUR/NE já demonstrava sua predileção pela realização das inversões nos espaços litorâneos (figura 1). A escolha das localidades contempladas com recursos, ficou a critério dos Estados participantes que, por sua vez, apresentaram uma Macroestratégia de desenvolvimento do turismo, com a lista de municípios considerados prioritários.

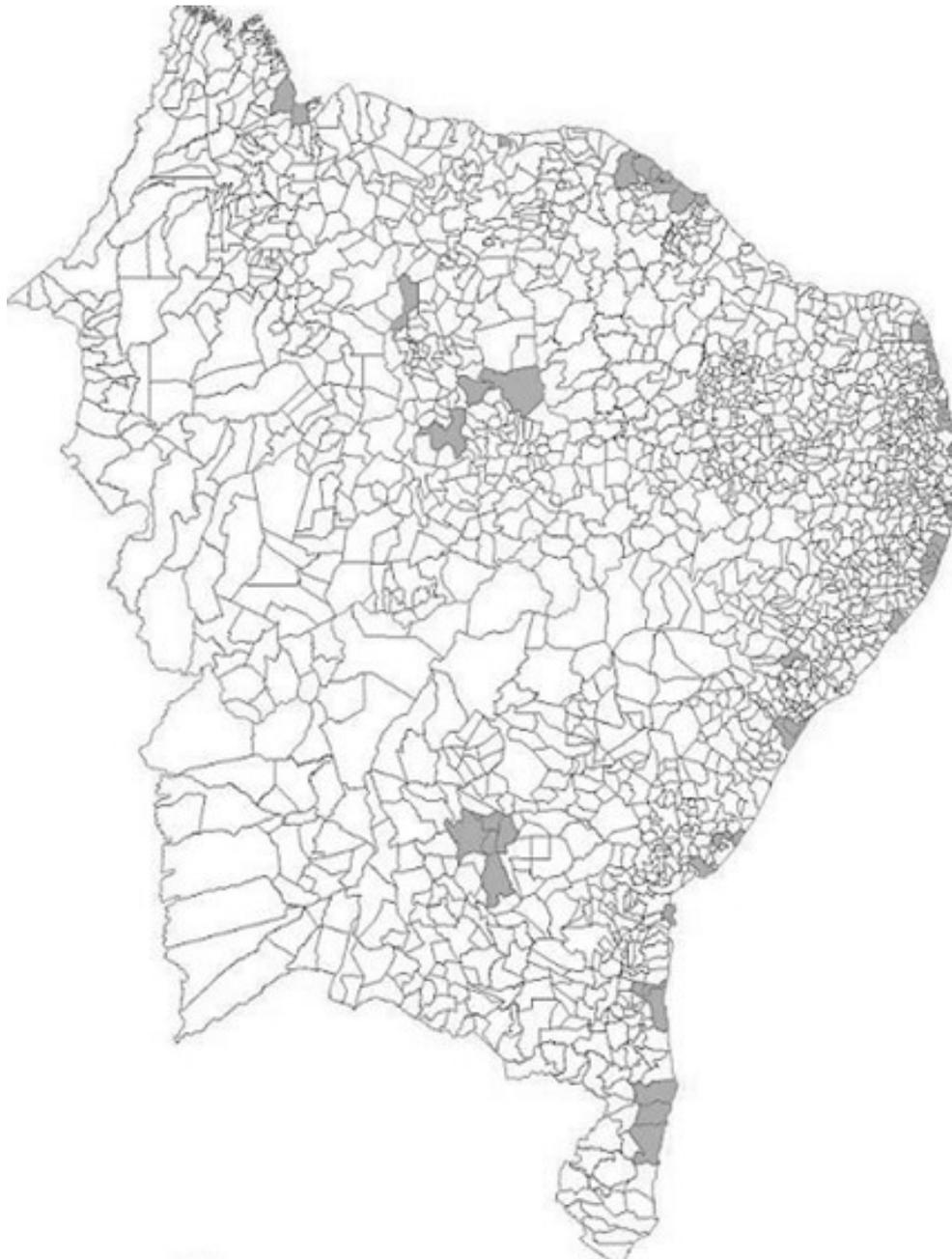


Figura 1

Municípios PRODETUR/NE I.

Fonte: ABREU, 2005 (publicação autorizada pelo autor)

Em 2002 foi iniciado o PRODERTUR/NE II. Nesta segunda fase, a previsão era a aplicação, nas áreas de planejamento dos 14 Polos de Turismo criados (115 municípios), de recursos da ordem de US\$ 400 milhões, sendo US\$ 240 milhões oriundos do BID e US\$ 160 milhões de contrapartida.

Os recursos do PRODETUR/NE foram direcionados a projetos de melhoria da infraestrutura turística nas municipalidades contempladas, abarcando: construção e reforma de aeroportos; rodovias; projetos de

saneamento básico; patrimônio histórico; recuperação ambiental; urbanização de áreas turísticas, especialmente, orlas urbanas; resíduos sólidos; etc.

No PRODETUR/NE II, novas estratégias foram incorporadas como, por exemplo, a necessidade de elaboração de um Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) e a inclusão do conceito de Polo Turístico, entendido como espaços geográficos claramente definidos, com pronunciada vocação para o turismo, envolvendo atrativos turísticos similares e/ou complementares. Foram constituídos 16 Polos Turísticos, 14 dos quais receberam investimentos, sendo 12 deles localizados na Região Nordeste (figura 2).

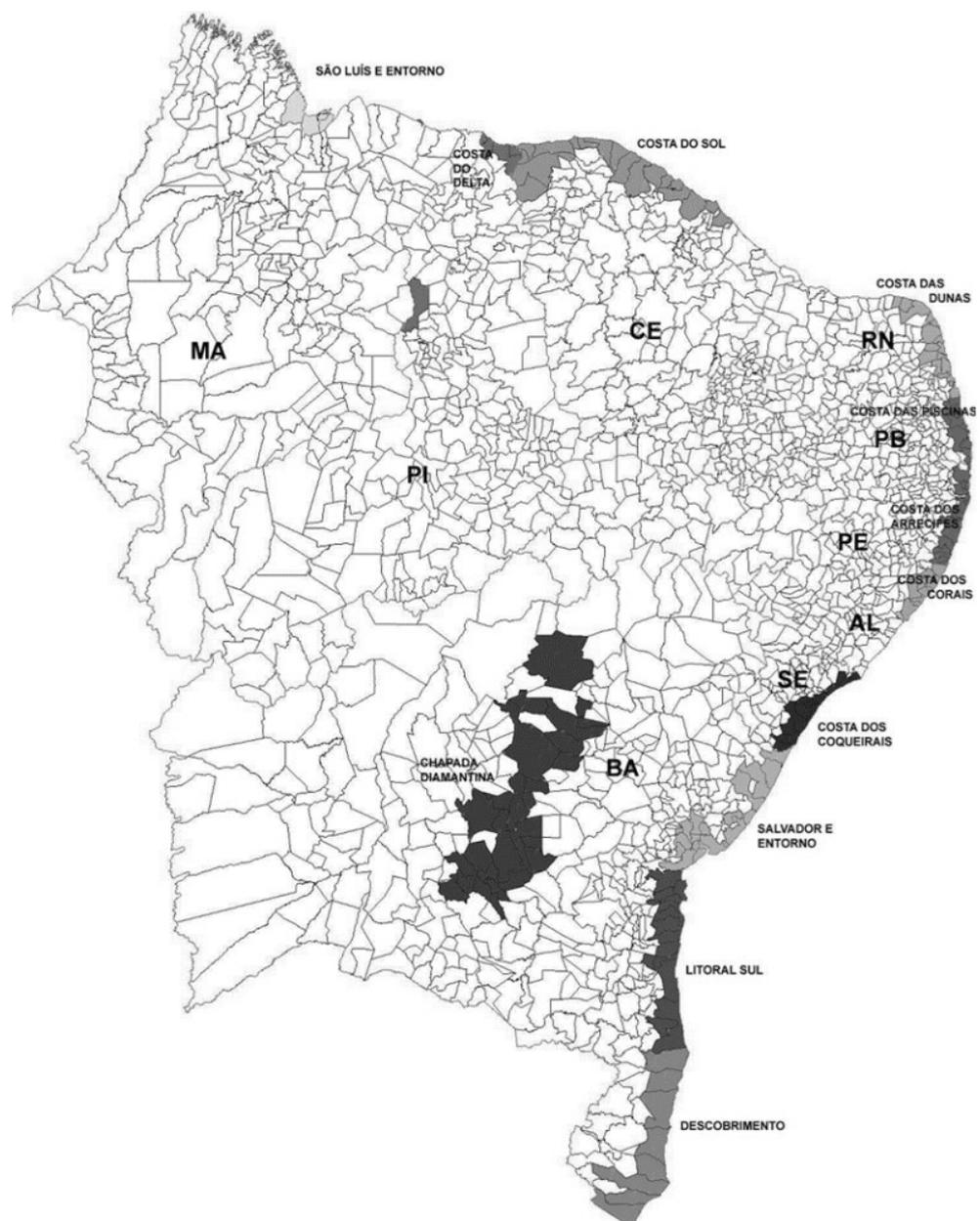


Figura 2
Polos Turísticos - PRODETUR/NE II
Fonte: ABREU, 2005 (publicação autorizada pelo autor)

Para cada polo turístico foi elaborado um PDITS, bem como foi delimitada uma Área de Planejamento, formada por um conjunto de municípios passíveis de receber investimentos.¹ Receberam inversões apenas os municípios do polo que possuísem projetos que complementassem ou completassem as ações já financiadas na primeira fase do Programa, englobando ainda aqueles projetos em municipalidades que, mesmo não tendo recebido recursos na primeira fase, receberam influências dos projetos implantados.² Mais uma vez, percebe-se a concentração dos polos turísticos e, portanto, dos investimentos do Programa nos espaços litorâneos em detrimento da hinterlândia.

As ações do PRODETUR/NE têm nas capitais dos estados, lugares estratégicos para o processo de expansão territorial do turismo, de uma rede internacionalmente organizada. São portões de entrada dos polos turísticos e novos lugares que buscam compor a nova geografia do turismo. Não por acaso foram financiadas as reformas e ampliação de oito aeroportos na região, dois dos quais, tornaram-se internacionais.

Tais ações visam a criação de um sistema de objetos que permita a transformação das capitais em nós da rede, bem como permite a distribuição dos fluxos nas áreas turísticas locais (municípios que compõem os polos). Isto é, constrói-se uma conexão interregional e internacional, bem como conexões intrarregionais, além da melhoria e fabricação de produtos que possam atrair turistas.

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

Aporte Teórico: turismo, transformações espaciais e fragmentação urbana – gênese dos territórios turísticos

O turismo é um fenômeno de contornos urbanos. Para existir, ele requer uma condição logística que somen-

¹ O PDITS é condição básica para obtenção de financiamento de projetos. É o instrumento técnico de planejamento e gestão do turismo e se constitui em etapa primordial do PRODETUR NACIONAL. Recentemente o PRODETUR deixou de ser regional e ganhou o caráter nacional.

² O conceito de completar, no PRODETUR/NE II, refere-se a ações que, embora previstas no âmbito do PRODETUR/NE I, não foram finalizadas ou executadas, mas que continuam sendo necessárias à sustentabilidade da atividade turística. Já as ações a serem complementadas, são aquelas identificadas como prioritárias, em função dos resultados e impactos das inversões realizadas pelo PRODETUR/NEI.

te a proximidade ou sua inserção na cidade permite. Considerando que a maior parte das localidades turísticas consolidadas ou em consolidação tem sua dinâmica e forma urbana precedente ao turismo, a introdução da nova atividade requer uma infinidade de esforços e transformações neste meio, especialmente quando feita em escala e induzida por políticas públicas que aceleram e “organizam” o processo.

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

Segundo Brandão (2007, p. 193), “o urbano é também o lócus da geração de demandas e o espaço de lutas políticas dos estratos sociais que reivindicam acesso aos meios de consumo coletivo e inserção no mercado de trabalho”. No caso do turismo, essa luta se dá em torno da apropriação das vantagens possíveis com a inserção da nova atividade.

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

Considerando que o espaço urbano possui dinâmica própria e contínua de distribuição de recursos, a forma como eles estão alocados, seus arranjos espaciais, determinam também a diversidade de oportunidades das pessoas dentro do mesmo espaço. Isto é, a disponibilidade e acessibilidade aos recursos no contexto urbano determinam uma distribuição de renda desigual entre as pessoas. Como nos diz Behrens “o poder de comando sobre os recursos escassos da comunidade não pode ser determinado independentemente da acessibilidade a eles nem independentemente do seu custo” (BEHRENS, 1981, p. 500).

Neste sentido, os processos de transformação espacial no contexto urbano refletem diretamente no

poder de comando sobre os recursos da comunidade, isto é, envolvem o conceito de Renda Real de Harvey, e implicam numa redistribuição dessa renda real, já que geram alterações no leque de oportunidades de produção e consumo; mudanças na distribuição espacial dos custos de acesso e; alterações nos valores dos bens imobiliários.

Deste modo, como sintetiza Harvey (1980, p. 53), “as mudanças na forma espacial da cidade e nos processos sociais, que nela operam, provocam mudanças na renda do indivíduo”.

A lógica de separação entre os espaços destinados ao turismo e os demais espaços do ambiente urbano tem razões específicas. O gatilho do turismo é a diferença. O turismo, como nos diz Wainberg (2003, p. 43), é um encontro, um fenômeno de consumo e interação disparado pela diferença: “é a produção de lugares com certa distinção e personalidade que atrai os olhares”. Essa é a razão primeira da transformação dos espaços para atrair turistas.

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

A dinâmica de produção de espaços turísticos, com a incorporação de novos espaços e o abandono parcial ou total de outros, tende a levar a constituição, dentro do tecido urbano, de áreas restritas da prática turística (CRUZ, 2003). Segundo Portuguesez,

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

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

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

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

Nos lugares turísticos formam-se áreas específicas para fruição do lazer conforme o público que as frequenta. Pode-se dizer que o espaço de consumo é utilizado por determinados estratos para delimitar relações sociais. A utilização de códigos de normas restringe o acesso e a liberdade de boa parte da população aos locais de uso público (PORTUGUEZ, 2001).

Para Cruz (2002, p. 149) “a especialização no uso de territórios pelo turismo tem implicações como a exclusão social de populações locais”. Assim, a estruturação e o (re)ordenamento do espaço para o turismo causam conflitos para o residente, que em muitos casos não é contemplado no usufruto dos espaços criados.

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

É interessante notar que a inclusão social, sempre entremeada no discurso das políticas públicas de desenvolvimento do turismo, vem também, sempre como subjacente ou como consequência do crescimento da trade turística, revelando um modelo indireto da política de desenvolvimento.

O desenvolvimento da atividade (turística), por sua vez, impactará positivamente a aceleração do crescimento do País, gerando [...] benefícios que se distribuem por toda a sociedade e para todas as regiões do Brasil (PNT 2007-2010, p.14).

A categoria analítica Renda Monopolista pode ajudar a entender parte do fenômeno que faz com que a atividade, na forma como vem sendo desenvolvida, se transforme muito mais numa viagem de exclusão³ do que de inclusão, pelo menos, do ponto de vista espacial e social.

³ Referência ao Plano Nacional de Turismo 2007-2010 – intitulado: *Uma viagem de Inclusão*.

A renda monopolista, segundo Harvey (2005), está baseada no poder que alguns proprietários privados possuem sobre determinadas porções do planeta. Esse poder, monopólio, por ser exclusivo, é capaz de gerar fluxo de renda por muito tempo ao seu detentor. Ela é potencializada quando se alcança duas situações, que no caso da atividade turística são conjugadas:

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

Assim como a atividade turística e seus produtos prezam pela diferença, a busca desmesurada pela renda monopolista impõe critérios de singularidade, especialidade, originalidade como forma de multiplicar e estender no tempo o lucro. Nos dois casos, acreditamos, há um esforço subjacente, algumas vezes explícito, pela cisão, separação e segregação como formas de permitir tanto a exploração da atividade como a ampliação dos lucros. E se a atividade turística se baseia no consumo do espaço, as referidas cisão, segregação e separação nele devem ser inscritas.

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

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

Intervenções na orla marítima de Natal/RN

As transformações espaciais em função do turismo na orla urbana de Natal/RN têm início na década de 1970, com a implementação do Megaprojeto Parque das Dunas - Via Costeira, que tinha como objetivo a ampliação da rede hoteleira da capital norte rio-grandense.

Somente a partir de 1995 verifica-se um incremento no volume e rapidez das transformações espaciais voltadas para o desenvolvimento do turismo no município, com as ações do PRODETUR/NE.

Na primeira fase do Programa foram investidos US\$ 38.240 mil no Estado, nos diversos componentes do Programa, dos quais US\$ 9.010 mil na cidade de Natal, que incluíam os projetos de urbanização das orlas de Ponta Negra e Praia do Meio, bem como inversões na orla da Via-Costeira.

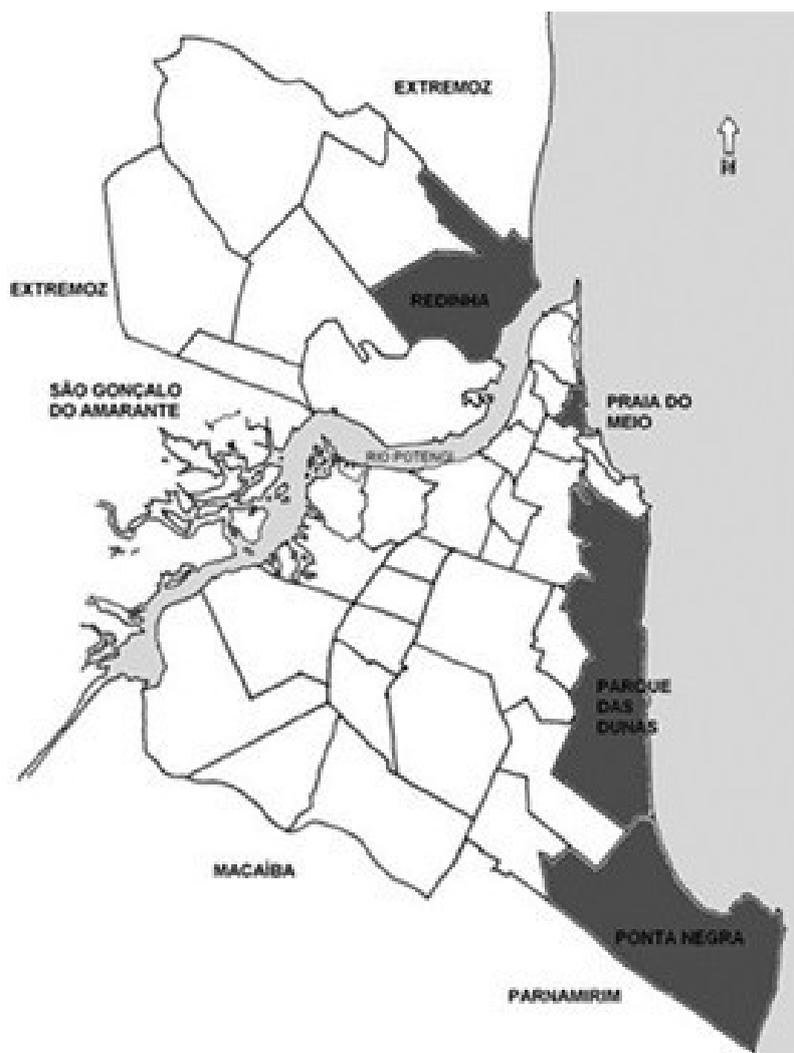


Figura 3
Natal/RN: orlas remodeladas em função do turismo
Fonte: ABREU, 2010 (publicação autorizada pelo autor)

Já no PRODETUR/NE II a matriz de investimento para o Estado totalizava US\$ 17.775,50 mil, sendo US\$ 13.135 mil destinados ao município de Natal. Dentre as inversões previstas estava o projeto de urbanização da orla da Redinha, na cidade de Natal, e das orlas de Muriú, Jacumã, Pitangui, Genipabu, Cotovelo e Pirangi, na grande Natal.

Considerando que o trabalho centra-se nas transformações espaciais em função do turismo e na constituição dos territórios turísticos, nosso enfoque recai sobre os projetos de urbanização turística na cidade de Natal, realizados no âmbito do PRODETUR (figura 3).

Via Costeira

O Parque das Dunas – Via Costeira constitui-se numa Reserva Estadual e localiza-se num trecho de orla com 8,5 km de extensão, entre o centro consolidado da cidade e a Praia de Ponta Negra, ao sul de Natal. Em virtude da presença do lençol dunar, barreira natural à expansão urbana do município, a região ficou à margem do processo de urbanização da cidade até meados dos 1970.

O zoneamento estabelecido na criação do Parque das Dunas revela a intenção de se constituir um território específico para exploração do turismo na área, com uso restrito ao setor hoteleiro e ocupação permitida apenas na estreita faixa entre a Via e o mar. A tipologia de ocupação permitida tem restringido o livre acesso à faixa de praia (figura 4).

No ano 2000, num novo esforço para potencialização do turismo, o Parque das Dunas recebeu recursos do PRODETUR/NE I para implantação do Projeto de Saneamento Básico e Drenagem, o que melhorou as condições de balneabilidade da praia e deu novo impulso ao incremento da rede hoteleira.



Figura 4
Parque das Dunas: vista geral (esquerda) e empreendimentos hoteleiros dificultando o acesso à praia (direita)
Fonte: acervo dos autores (publicação autorizada pelos autores)

Ponta Negra

A praia de Ponta Negra, ao sul do município de Natal, foi a primeira a receber investimentos do PRODETUR/NE. Desde a década de 1960 a região é utilizada para veraneio pela população da cidade.

O aumento da população e o crescimento dos serviços oferecidos no bairro impulsionou a visita de turistas, congregando, além de segundas-residências, uma rede de hoteleira consolidada.

O potencial turístico levou aos investimentos do PRODETUR, com inversões em projetos de drenagem e esgotamento sanitário. Foi o Projeto de urbanização da orla, entretanto, que trouxe maior impacto, confirmando a orla do bairro como espaço de lazer e turismo. Tais ações incluíram pavimentação das calçadas, criação do calçadão na praia, instalação de novos quiosques, ciclovia, iluminação pública, equipamentos esportivos etc. modificando a estrutura urbana e paisagística da área (figura 5).

Apenas, nos quatro primeiros anos após o fim das obras em Ponta Negra, no ano 2000, o número de estabelecimentos de hospedagem no bairro teve um incremento de 138%. As obras de infraestrutura melhoraram a balneabilidade da praia e a aparência da orla, promovendo um aumento no número de empreendimentos e de turistas na região, bem como a valorização imobiliária local, confirmando-o como um território turístico por excelência (ABREU, 2012).



Figura 5
Ponta Negra: vista geral (esquerda) e calçadão remodelado (direita)
Fonte: acervo dos autores (publicação autorizada pelos autores)

Praia do Meio

A utilização da praia do Meio como cenário de lazer na cidade de Natal remonta os anos de 1960. Nas décadas seguintes a praia recebeu uma série inves-

timentos e empreendimentos destinados ao turismo. Viu crescer também o número de usuários da praia, fato que levou o governo municipal a criar na orla, em 1991, uma área de lazer público.

A concorrência de outras áreas litorâneas da cidade, o aumento da criminalidade no bairro e a inexistência de formas de apropriação noturna levaram o Bairro a perder lugar como centro turístico da cidade.

A região da Praia do Meio presenciava pequenos furtos, abandono dos barraqueiros e turistas, bem como um grande número de prostitutas. A intenção em reverter o quadro foi revelada, em 2000, por meio da remodelação paisagística da área que sofreria a transformação de território de prostituição em território turístico. O calçadão foi remodelado e novos quiosques, padronizados, foram implantados. O projeto incluiu ainda o reestudo da arborização e reestruturação do sistema viário local, permitindo maior acessibilidade (figura 6). Ressalte-se que a remodelação da orla não foi realizada com recursos diretos do PRODETUR, mas como contrapartida do governo local.

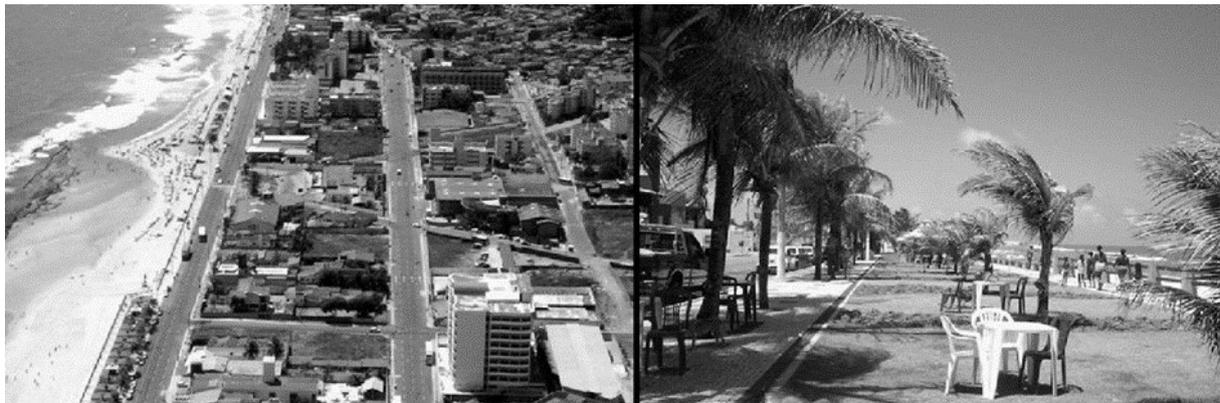


Figura 6
Praia do Meio: vista Geral (esquerda) e calçadão remodelado (direita)
Fonte: acervo dos autores (publicação autorizada pelos autores)

Praia da Redinha

A “turistificação” dos espaços litorâneos em Natal revela-se também através do Projeto de Urbanização da Praia da Redinha (figura 7). Caracterizada pela presença de uma comunidade de pescadores, esta área recebeu investimentos do PRODETUR/NE II.

A paisagem do bairro é marcada pela existência de estruturas paisagísticas bem preservadas, larga faixa de praia em alguns trechos e pela presença de mangues, que vêm sofrendo com a ocupação para exploração de atividades salineiras e expansão da mancha urbana.

O Projeto da Redinha vem transformando a paisagem local, com desapropriações, construção de praça e calçadão na orla, padronização dos quiosques e a construção de um píer na foz do rio Potengi, com impactos sobre o ecossistema costeiro local.

A dinâmica antes restrita à pesca artesanal da população de baixa renda foi alterada com a vinda de turistas. A praia utilizada para o trabalho da pesca perde lugar para o uso turístico restritivo, onde a população local é excluída pelo uso elitizado e eminentemente turístico.



Figura 7
Redinha: vista Geral (esquerda) e calçadão remodelado (direita)
Fonte: acervo dos autores (publicação autorizada pelos autores)

Fragmentação intraurbana

Após os investimentos do PRODETUR/NE I e II, o município de Natal prossegue com acompanhamento contínuo das ações empreendidas e estabelecimento de estratégias para novas ações de fomento ao turismo. Para tanto, em 2013, já no âmbito do PRODETUR Nacional, é elaborado o PDITS de Natal alinhado com as políticas e programas nacional e estadual de turismo, notadamente com o Programa de Regionalização do Turismo e o PDITS do Polo Costa das Dunas, do qual Natal faz parte.

Com o PDITS municipal e a institucionalização da chamada Área Turística (AT), entendida como “território apto a receber investimento, ações e projetos de desenvolvimento do turismo” (PDITS, 2013, p. 208), Natal dá ares oficiais aos territórios turísticos que vêm sendo constituídos ao longo das últimas décadas, reforçando a fragmentação intraurbana, na medida em que estimula e facilita, por meio de ações públicas, a concentração dos equipamentos, atividades e serviços turísticos em determinados pontos do território municipal. Leia-se, toda orla marítima urbana (figura 8).

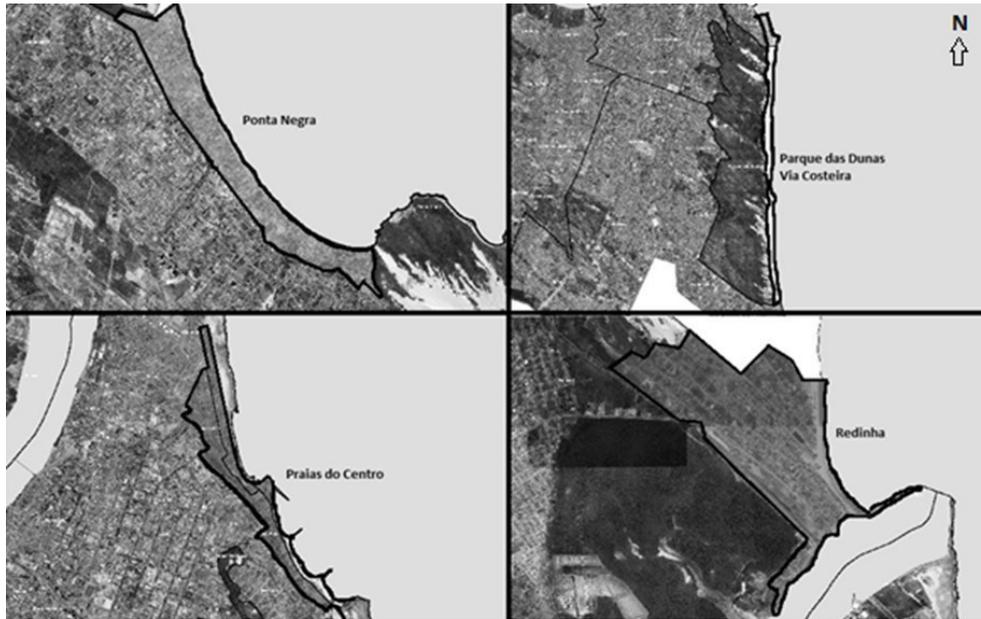


Figura 8
 Natal: Zonas Especiais de Interesse Turístico (Áreas Turísticas) – bairros litorâneos (contorno em negrito)
 Fonte: edição dos autores sobre base geográfica do Anuário de Natal 2015, 2015 (publicação autorizada pelos autores)

A estratégia governamental parece ser a transformação completa dos espaços litorâneos urbanos de Natal e região em função do turismo. Dos sete bairros da orla urbana, apenas os bairros de Mãe Luíza, Areia Preta e Santos Reis não receberam projetos do PRODETUR/NE, fato que está sendo corrigido com a previsão de ações no PRODETUR Nacional para estas áreas. Some-se a isto, os investimentos realizados nas áreas litorâneas da Grande Natal (figura 9).

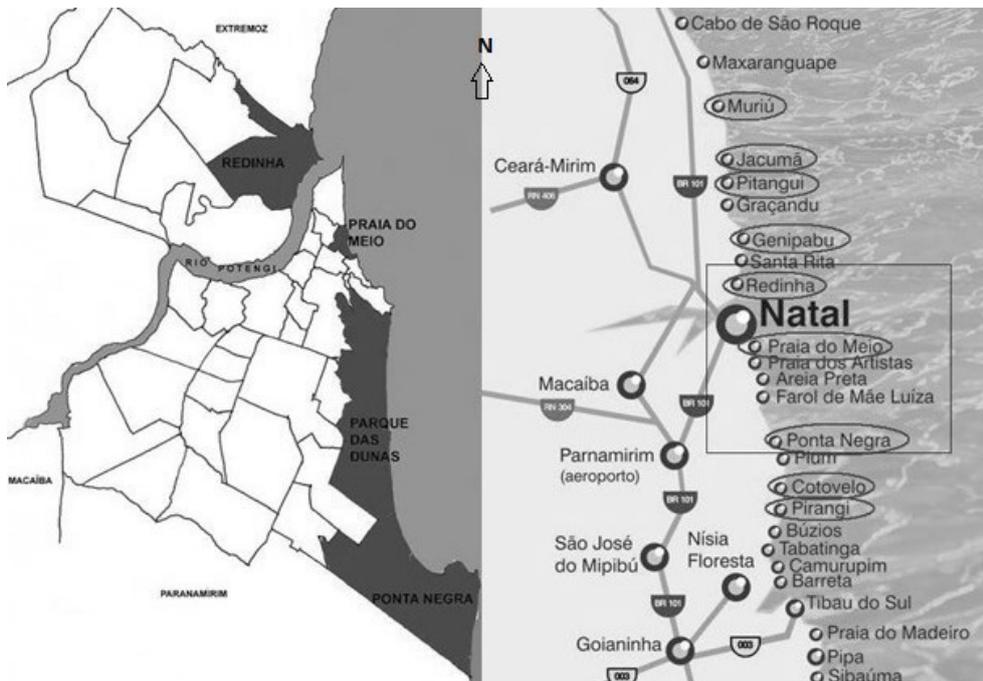


Figura 9
 Orlas remodeladas: Natal (esquerda) e municípios do Polo Costa das Dunas/RN (direita) – transformação do litoral em territórios turísticos
 Fonte: ABREU, 2010 (publicação autorizada pelo autor)

Impactos das ações em Natal/RN

À medida que algumas áreas do espaço urbano vão sendo “turistificadas”, problemas de natureza social e ambiental se intensificam, interferindo nas atividades de lazer dos residentes, que acabam por se deslocar para outras áreas. As causas podem ser atribuídas ao aumento da prostituição, violência, poluição das praias e processo inflacionário nos territórios turísticos.

Pesquisa da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, sobre a percepção dos residentes quanto às transformações espaciais na cidade de Natal em função do turismo, ilustra a questão. Os principais problemas apontados para abandono das áreas turísticas são: poluição (18,1%), prostituição (17,2%), preços dos produtos e serviços (16,4%), violência/insegurança (14,7%), deficiência na infraestrutura (10,3%) e dificuldade de acesso (2,6%). A pesquisa apontou que os residentes têm utilizado, recorrentemente, outras praias na Grande Natal, preterindo as praias urbanas “turistificadas” da capital (ALVES; FONSECA; ALVES, 2009).

Os problemas percebidos pela população em geral são complementados por dados que permitem-nos inferir que não houve melhora na qualidade de vida dos residentes nem tampouco inclusão social, como recorrentemente propagado pelo discurso oficial.

A título de exemplificação apresentamos alguns dados agregados para o Município de Natal que exemplificam a questão.

No que se refere aos assentamentos subnormais, dados da Secretaria Municipal de Urbanismo de Natal apontam um incremento de quase 15% no número de pessoas vivendo em habitações precárias (favelas), entre os anos de 2002 e 2005 (ABREU, 2010).

No que diz respeito ao trabalho infantil (crianças e adolescentes de dez a quatorze anos), dados da PNAD 2001 e 2008 sugerem uma piora geral. Houve um incremento de 109,11% no número de crianças e adolescentes ocupados ou em busca de trabalho, no comparativo entre os anos de 2001 e 2008, no Município de Natal (ABREU, 2010). Neste quesito, qualquer número diferente de zero é inaceitável, já que, nesta faixa etária, espera-se que as crianças não estejam ocupadas com trabalho nem com sua procura.

Com relação ao emprego e sua proteção, dados comparativos dos anos 2001 e 2008 revelam um incremento no número de pessoas ocupadas no município.

Qualitativamente, entretanto, houve piora com relação ao nível de proteção do trabalho (formalização). Em 2001, o percentual da PEA ocupada com proteção era de 53,6%, enquanto em 2008 esse percentual caiu para 50,5% (ABREU, 2010).

Quanto à prostituição, observou-se o aumento da prática por crianças. Houve um crescimento intenso do fenômeno desde o incremento do fluxo de turistas, especialmente, estrangeiros. Segundo o jornal *Tribuna do Norte*, a prostituição infantil na cidade cresceu cerca de 500% entre os anos de 2002 e 2005 (ABREU, 2010).

A valorização imobiliária em função das transformações espaciais relacionadas ao turismo também chama atenção. Segundo Relatório de Pesquisa do Observatório das Metrôpoles

em 1994 o metro quadrado nas áreas mais externas de Parnamirim (na Grande Natal) não valia R\$ 10,00; em 2004, não era comprado por menos de R\$ 100,00, sem que qualquer investimento em infraestrutura. Quanto mais próximo das praias [que receberam investimentos], mais valorizado era o imóvel chegando a preço de metro quadrado de área construída de R\$ 1.500,00 a R\$ 3.000 nas praias de Areia Preta e Ponta Negra (2009, p. 40).

Deste modo, o solo urbano tem sido negociado a valores bastante superiores àqueles apresentados antes dos investimentos para o setor de turismo, causando pressão sobre o mercado, e a ocorrência de fenômenos como a expulsão branca, verificada, por exemplo, em áreas da Praia do Meio.

Os dados sobre os impactos socioespaciais apontados anteriormente e referentes ao período imediatamente posterior ao término dos investimentos do PRODETUR/NE na cidade são reforçados pela percepção, mais recente (2013), que a população local tem a respeito dos impactos da atividade turística na cidade.

O PDITS de Natal, em seu processo de validação, garantiu diversas instâncias participativas, dentre as quais a participação dos moradores das áreas turísticas da cidade (Ponta Negra, Praias do Centro e Redinha), por meio de reuniões comunitárias onde procurou-se identificar a opinião e percepção dos moradores em relação ao desenvolvimento do turismo.

De modo geral, as comunidades têm opinião similar sobre a atividade. Elencamos na tabela 1 a síntese sobre a percepção dos moradores com relação a atividade turística em Natal (PDITS, 2013, p. 303-310).

Tabela 1

Síntese da percepção da comunidade local sobre o turismo em Natal/RN

| |
|---|
| <p>Benefícios do Turismo para a cidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desmitificação de preconceito sobre o Nordeste; - Geração de emprego e renda (mas apontam que a falta de qualificação não permite contratação de mão-de-obra das comunidades). |
| <p>Prejuízos que o turismo traz para a cidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Insegurança; sobrecarga da infraestrutura; aumento da prostituição; produção e acúmulo de lixo; privatização da praia dificultando o acesso à população de mais baixa renda; alto preço dos serviços. |
| <p>Como a comunidade é beneficiada pela atividade turística:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Os moradores de todas as áreas identificaram poucos benefícios, sendo apontado como recorrente as oportunidades de emprego (ainda que temporários). Os moradores da Redinha não conseguiram identificar benefícios diretos para a comunidade. |
| <p>Impactos ambientais do Turismo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lixo; poluição das praias; esgotos clandestinos; degradação de atrativos naturais. |
| <p>Percepção da oferta de trabalho e renda no turismo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Todas as comunidades identificaram a falta de qualificação dos moradores para as ofertas de emprego, bem como a pouca valorização da mão-de-obra local. |

No que se refere ao dinamismo do setor turístico, os números são animadores. Dados da Secretaria de Turismo do Rio Grande do Norte revelam um incremento de 47,37% no fluxo de turístico e de 108,46% na receita turística da Grande Natal, no comparativo entre os anos de 1999 e 2007, revelando que a trade turística tem se beneficiado com os investimentos e incremento do turismo na região (ABREU, 2010).

Importante salientar que embora tenham sido aferidos em períodos concomitante e posterior à implementação das ações do PRODETUR/NE no município, alguns números e indicadores apresentados não devem ser tomados como decorrentes, exclusivamente, das ações implementadas pelo Programa, especialmente aqueles relacionados aos aspectos sociais. Isto porque a verificação destes impactos e sua correlação com as ações citadas dependem da criação de instrumentos específicos ainda não disponíveis.

No que se refere ao dinamismo do setor turístico, os números são animadores. Dados da Secretaria de Turismo do Rio Grande do Norte revelam um incremento de 47,37% no fluxo de turístico e de 108,46% na receita turística da Grande Natal, no comparativo entre os anos de 1999 e 2007, revelando que a trade turística tem se beneficiado com os investimentos e incremento do turismo na região (ABREU, 2010).

Importante salientar que embora tenham sido aferidos em períodos concomitante e posterior à implementação das ações do PRODETUR/NE no município, alguns números e indicadores apresentados não devem ser tomados como decorrentes, exclusivamente, das ações implementadas pelo Programa, especialmente aqueles relacionados aos aspectos sociais. Isto porque a verificação destes impactos e sua correlação com as ações citadas dependem da criação de instrumentos específicos ainda não disponíveis.

Considerações finais

Observamos que a distinção e a diferença como requisitos para o turismo delimitam os territórios e estabelecem as regras de apropriação. A busca por esta distinção vem por meio das transformações espaciais e reordenamento territorial, como meio de reforçar o poder do capital simbólico coletivo de determinadas localidades, como é o caso de Natal.

Conforme sugerido em nosso aporte teórico, as consequências destas transformações ultrapassam as questões espaciais, impactando diretamente numa redistribuição da renda real e, portanto, na alteração do leque de oportunidades socioeconômicas e o usufruto dos espaços públicos pela população local.

Como consequência tem-se a valorização das áreas turísticas, que, por um lado, tendem a desterritorializar práticas sociais e econômicas originais, alijando a população local de mais baixa renda dos benefícios dos investimentos e, por outro lado, atraem novos usos e capitais, além do turístico, que se aproveitam da valorização do solo para potencializar os retornos com seus investimentos.

O resultado disso, no espaço intraurbano, é a intensificação do processo de segregação e do desenho de cidade cindida, incentivado, promovido e intensificado por políticas e recursos públicos.

A observação das figuras 2 e 9 permite-nos visualizar as proporções que este processo e seus impactos podem tomar, na medida em que o modelo e lógica de implementação da política pública de desenvolvimento do turismo no nosso caso exemplar (Natal) se replica ao longo de toda a costa nordestina e, na medida, em que tais ações estão formuladas sob um mesmo modelo de desenvolvimento caracterizado por ser excludente e desigual.⁴

Neste sentido, é preciso encarar, de forma mais realista, o fato de que a disputa pela apropriação das

⁴ É preciso considerar também que a herança da urbanização desigual tem sua parcela de contribuição neste processo.

melhorias espaciais advindas com os investimentos já se inicia de maneira desigual, e que, sem dispositivos distributivos capazes de reverter tal situação essa luta sempre será iniciada com o anúncio dos, já conhecidos, vencedores. Brandão já havia sugerido o porquê: o modelo não está interessado em mexer com as estruturas de poder e com os interesses constituídos (BRANDÃO, 2007).

A pobreza e a miséria tendem a continuar presentes, senão agravadas, nas localidades onde os projetos de intervenção urbana em função do turismo têm sido incentivados. A produção e o consumo do espaço, nestes casos, têm servido ao processo de valorização e expansão do capital da forma mais perversa possível: através da geração e intensificação das desigualdades sociais financiadas com recursos públicos.

Referências

ABREU, Luciano. *Uma "Viagem" de Inclusão: Turismo, Desenvolvimento e Território*. (Tese Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2010. 224 f.

ALVES; FONSECA; ALVES. O Papel do Residente na Produção do Espaço Turístico em Natal/RN. *Revista de Cultura e Turismo* – CULTUR da Universidade Estadual de Santa Catarina, 2009.

BEHRENS, Alfredo. A distribuição da renda real no contexto urbano: o caso da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IPEA, 1981. *Pesquisa e Planejamento Econômico PPE*. Volume 11, nº 2, p. 499-536.

BNB. *PCR - PRODETUR/NE I*. Fortaleza, 2005. (documento eletrônico www.bnb.gov.br).

BOYER, Marc. *História do Turismo de Massa*. Bauru/SP: EDUSC, 2003.

BRANDÃO, Carlos Antônio. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Unicamp, 2007.

CRUZ, Rita de Cássia. *Introdução à geografia do turismo*. São Paulo: Roca, 2003.

CRUZ, Rita de Cássia. As paisagens artificiais criadas pelo turismo. In: YÁZIGI, Eduardo. *Turismo e Paisagem*. São Paulo: contexto, 2002.

HARVEY, D. *A Justiça Social e a Cidade*. Tradução: Armando Corrêa da Silva. São Paulo: Hucitec. 1980.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

MINISTÉRIO DO TURISMO (MTur). *Plano Nacional de Turismo 2013-2016*. MTur: Brasília, 2013.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Relatório de Pesquisa*. IPPUR, 2009.

PDITS – *Plano de Desenvolvimento do Turismo Sustentável* – Natal. Natal, 2013.
PMN. *Anuário Natal 2015*. Natal: SEMURB, 2015.

PORTUGUEZ, Anderson Pereira. *Consumo e Espaço – Turismo, Lazer e Outros Temas*. São Paulo: Roca, 2001.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

WAINBERG, Jacques A. *Turismo e Comunicação – A indústria da diferença*. São Paulo: contexto, 2003.