

“Políticas governamentais de turismo dos estados do Ceará e Rio Grande do Norte: especificidades locais no (re)descobrimento do Nordeste do Brasil”

Ireleno Porto Benevides*

Rita de Cássia Ariza da Cruz**

1. Introdução: notas teórico-metodológicas acerca das relações entre planejamento governamental e turismo no Nordeste do Brasil

A análise das relações entre turismo e planejamento governamental é feita aqui a partir de duas perspectivas: uma, diacrônica, dizendo respeito ao processo histórico de desenvolvimento do capitalismo, no qual o turismo, o lazer e o consumo cultural se consolidam com suas múltiplas dimensões e significações, na sociedade contemporânea; e, a outra, sincrônica, referindo-se ao papel e ao espaço do Nordeste brasileiro no sistema-mundo, decorrente do redescobrimento e da revalorização das áreas tropicais, através de um modelo geral de turistificação, baseado em megaprojetos comandados pelo Estado.

O recurso natural reaparece como fator significativo para estes projetos turísticos na determinação da sua sustentabilidade a longo prazo. Se, imediatamente, a natureza é o insumo fundamental - como subordinante - a sua valorização a torna subordinada; daí o imanente conflito entre preservação e exploração da paisagem, onde aparece o papel mitigador do planejamento.

Este trabalho analisa as políticas estaduais de planejamento territorial do turismo dos estados do Ceará e do Rio Grande do Norte, situando os limites e as possibilidades atribuidores de um papel significativo ao turismo, como um dos setores prioritários de suas economias e de suas ações.

2. Políticas de Turismo: os casos de Ceará e Rio Grande do Norte

2.1. Ceará

2.1.1. *Aspectos da evolução do turismo no Ceará*

Anteriormente à criação de Empresa Cearense de Turismo-EMCETUR esta atividade tinha dentro da administração pública uma ínfima importância, e é a partir desta iniciativa que este quadro começa a se alterar.

A criação da EMCETUR é consonante com a "...fase de institucionalização do turismo de forma organizada, [que] se caracterizou pela intervenção do Estado, via agências governamentais, BNB [Banco do Nordeste do Brasil] e SUDENE [Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste], com ações diversas... [e que] se estendeu do início da década de setenta até o ano de 1980" (PAIVA:1990:344).

* Professor da Universidade Federal do Ceará e doutorando em Geografia Humana no Depto. de Geografia da

F.F.L.C.H./Universidade de São Paulo, Brasil;

** Doutoranda em Geografia Humana, área de Planejamento Urbano, no depto. de Geografia da F.F.L.C.H./

Universidade de São Paulo, Brasil.

Todavia, a correlação entre a então secundária participação cearense no turismo nordestino e ausência de ações mais conseqüentes por parte da EMCETUR contribui para o empirismo inicial dessas ações públicas, assentadas em dois pilares básicos, a serem promovidos, mercadologicamente, como atrativos: um pilar refere-se ao concurso dos recursos paisagísticos associados à favorabilidade do clima; o outro, apóia-se na ideologia da hospitalidade cearense.

Tais pilares passam a ser secundários na referida política de desenvolvimento do turismo no Nordeste relativa à expansão, via coordenação do Estado, de uma infraestrutura básica turística capaz de possibilitar sua integração ao mercado nacional, conectada aos Planos Urbanísticos/Turísticos (PAIVA: 1990). No Ceará, essa conexão não existiu inicialmente, embora seu maior nível de urbanização tenha contribuído, provavelmente, para a turistificação de Fortaleza, mais intensa e anterior às capitais nordestinas de Natal, Maceió e Aracajú.

As novas diretrizes governamentais voltam-se para superar a lógica de turistificação inicial do litoral cearense, calcada num processo de ocupação desordenado do espaço e em ações pontuais da EMCETUR. O PRODETUR-CE é concebido como tentativa de desobstacularização de limites/problemas gerados nesse processo de turistificação.

2.1.2. *Concepção e Delineamentos do Prodetur - CE*

O governo do Estado do Ceará, em "antecipada consonância" com o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (PRODETUR-NE), viabilizou a elaboração, em 1989, do PRODETURIS (Programa de Desenvolvimento do Turismo no Litoral Cearense). Este documento consiste de um mapeamento ecológico-ambiental dos vários recursos do litoral cearense, e do delineamento de quatro regiões turísticas, abrangendo todos os municípios aí situados.

Essa "antecipada consonância" significa que o PRODETURIS foi elaborado antes do PRODETUR-CE, formulado em 1992, como resultado da concepção do PRODETUR-NE, proposto pela Comissão de Turismo Integrado do Nordeste (CTI-NE), coordenado pelo BNB.

O PRODETURIS constitui um evidente diagnóstico territorial, característico de um dos instrumentos fundamentais "das tecnologias da gestão estatal do território" e dos processos políticos de construção de novas territorialidades. Como amplo "inventário", composto do mapeamento da localização de bases elegidas como prioritárias (planejadas como nódulos estruturantes destas novas territorialidades) e da descrição das particularidades geográficas do espaço diagnosticado, esse instrumento é requisito fundamental para manter qualquer desígnio de políticas públicas.

A partir de documentos governamentais, pode-se inferir que o PRODETUR-CE tem, idealmente, dois objetivos. Primeiramente, elevar as condições de vida das populações residentes na região escolhida, através da massa de salários, pelos empregos aí gerados, através da infraestrutura física e urbana a ser instalada. Segundo, diversificar a base produtiva do litoral, dentro de uma diretriz espacial de política de governo, centrada em sete áreas de desenvolvimento regional do Estado (ADR's)" (BENEVIDES, 1996:170), concebida de forma sistêmica.

Inicialmente, estão assegurados para o PRODETUR-CE recursos da US\$ 127 milhões, em regime de contrapartida entre BIRD (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e os governos Estadual e Federal, para a primeira fase de

implantação. Essas inversões em capitais fixos, instauradores de uma nova base do território, criam uma "logística de circulação", ao impantarem objetos (fixos) geografizados que operam na modificação do território, produzindo rugosidades condicionantes de seu ordenamento, seu controle e sua valorização.

2.2 Rio Grande do Norte

2.2.1 *Política de Megaprojetos*

O estado do Rio Grande do Norte é incluído entre os principais roteiros turísticos do litoral nordestino somente a partir da década de 80. Devido à deficiência de sua infraestrutura turística, superar tais deficiências apresentava-se como condição *sine qua non* para o desenvolvimento do turismo - daí a prioridade das recentes políticas governamentais do estado (do final da década de 70 para cá), canalizando recursos e investindo maciçamente no turismo.

O Rio Grande do Norte inaugura na Região Nordeste o que chamamos "Política de Megaprojetos", ao implantar o "Projeto Turístico Parque da Dunas - Via Costeira" (concebido na segunda metade da década de 70), que promove a urbanização turística de um trecho de 8,5km da orla natalense, através da implantação de inúmeros hotéis.

Algumas das características dessa política, adotada, a partir de então, por outros estados do Nordeste, referem-se à participação determinante do poder público em todas as suas etapas, à extensão territorial das áreas abrangidas e ao volume de capital empregado, constituindo a distância dos principais pólos emissores de turistas em território brasileiro fator determinante de sua gênese.

2.2.2 *PRODETUR - RN*

Orçado em US\$ 800 milhões - através de parceria entre BIRD e governos federal e estaduais, o PRODETUR-NE tem como principal objetivo sanar deficiências infraestruturais da atividade turística na região. Desta forma, são priorizadas obras de saneamento básico, de rede viária e de aeroportos.

Ao PRODETUR-RN estão destinados investimentos da ordem de US\$ 44.950.000 (para um trecho de cerca de 130 km do litoral oriental deste estado), 60% dos quais voltados à implantação e/ou melhoria do sistema viário e à ampliação do aeroporto de Natal. O restante está destinado a obras de saneamento básico, limpeza urbana, recuperação e preservação ambiental, e desenvolvimento institucional.

Quando da concepção do PRODETUR-NE, o Rio Grande do Norte já buscava inserir-se nos principais roteiros turísticos nacionais, através do megaprojeto Parque das Dunas - Via Costeira, restrito à ampliação da capacidade hoteleira de Natal, sem contemplar outras obras de infraestrutura turística. Outros estados do Nordeste, que antes viveram o *boom* do turismo, repetiram esse planejamento 'miope', ao investirem em equipamentos turísticos desvinculados de seus respectivos contextos urbanos, criando lapsos concretos e profundos entre "territórios turísticos" e seus respectivos entornos.

O PRODETUR- NE surge como estratégia de planejamento governamental regional, voltado para abarcar diferentes elementos da infraestrutura das localidades abrangidas pelo Programa. O PRODETUR-RN obedece essas diretrizes gerais.

3. Políticas de Turismo e (Re)Construção do Espaço Turístico-Litorâneo

3.1 Avaliação dessas Políticas para o Caso do Ceará

Apesar de a atual fase do PRODETUR-CE impossibilitar avaliações conseqüentes, começam a surgir questionamentos sobre impactos ambientais, especulação imobiliária, apropriação de terras supostamente comunais de pequenos grupamentos tradicionais remanescentes que vivem nessas áreas, conflitos de terra e cercamento e devastação de dunas. Além disso, os fatos programados não necessariamente precisam acontecer para inferir-se sobre suas possibilidades e limites.

O PRODETUR-CE expressa alterações dos velhos pressupostos, dimensões e ideologia reformistas do planejamento regional, pois “mesmo na perspectiva de o Ceará encontrar seu lugar[nobre] na globalização, a curto prazo evidenciaria uma saída muito tímida, porquanto o Brasil só participa com 0,54% dos fluxos turísticos mundiais e com 1,5% das receitas”. (BENEVIDES, 1996:170). Por outro lado, este Programa não pode desencadear um verdadeiro desenvolvimento auto-sustentado no litoral cearense, na medida em que suas conexões limitam as possibilidades de uma "acumulação autocentrada" na região (LIPIETZ, 1988: 74-80). Este estilo de desenvolvimento não possibilita a integração técnica intra-regional e o fortalecimento das estruturas econômicas locais, viabilizando, no máximo, um certo pólo de desenvolvimento.

O turismo surge como um novo ciclo econômico, associado a valores e consumos pós-industriais, numa sociedade cuja maioria da população sequer compartilha dos mínimos resultados positivos da modernidade. Ao contemporizar a ideologia da hospitalidade cearense, reforça o mito colonialista da proeminência dos estrangeiros, inscritos nos *slogans* "trate bem o turista", e "deixe o turista com vontade de voltar", que cocorrem para ampliar o espaço da prostituição...” (BENEVIDES e GONDIM, 1995).

Essas repercussões não deixam, contudo, de gerar possibilidades limitadas de diversificação da frágil base produtiva do estado, pois abre novos espaços de integração na economia globalizada, além de consolidar alguns "quistos rutilantes" de modernização, de gentrificação, de consumismo e de esplendor imobiliário em Fortaleza, haja visto o alargamento de seu raio de influência, não mais apenas como pólo estadual.

3.2. Repercussões dessas políticas para o caso do Rio Grande do Norte

Política de Megaprojetos e PRODETUR-RN complementam-se enquanto políticas de desenvolvimento do turismo no Rio Grande do Norte. Sob a ótica de suas repercussões territoriais, porém, não podem ser avaliadas pelos mesmos critérios. A primeira, pelos vários equipamentos instalados, difere desta última, reduzida, até agora, ao projeto.

Como região mais pobre do país, o Nordeste convive com graves problemas sociais. Daí o turismo vir adquirindo crescente importância na economia regional, inclusive como possibilidade de minimizar parte desses problemas, entre os quais o do

desemprego, onde o turismo incide de forma positiva, já que gera ocupações não só diretas, mas indiretas. (O Projeto Parque das Dunas-Via Costeira criou, até o momento, cerca de 900 empregos diretos em Natal, mas este número é, certamente, muito maior, se se considerar aqueles indiretos) (CRUZ, 1995).

A geração de divisas nacionais e o aumento da arrecadação estadual, constituem outros aspectos positivos. Como o turista é um consumidor potencial, seus gastos no núcleo receptor aumentam a demanda efetiva nas economias local e regional, e indiretamente ampliam a base fiscal dos respectivos governos, com possível expansão da infraestrutura básica (CRUZ, 1995), sem que, contudo, haja qualquer mecanismo assegurado dessas transferências.

O Projeto Parque das Dunas-Via Costeira, ao promover o desenvolvimento do turismo em Natal, permitiu, de um lado, o aumento da arrecadação municipal e estadual. De outro, acentuou o processo inflacionário na capital, principalmente no setor imobiliário.

A implantação de equipamentos de lazer prevista para o trecho abrangido pelo Projeto Parque das Dunas-Via Costeira não se deu. No caso da área abarcada pelo PRODETUR-RN - uma rodovia de aproximadamente 130 km de extensão, denominada "Rota do Sol" - estes equipamentos também não são priorizados, já que o Programa direciona a maior parte dos recursos obtidos para a implantação de infraestrutura básica. Isto limita o uso desses espaços por parte de residentes, já que concebidos apenas para uso turístico.

4. Considerações Finais

Os dois estados analisados passam por um processo de turistificação de seu litoral, como uma das formas possíveis de ampliar sua inserção na reestruturação da "ordem" mundial, pautando-se por um modelo de turistificação que é decorrência e manifestação da globalização.

Esta globalização, contudo, não produz a homogeneização dos lugares, mas uma forma de (re)circunscrevê-los, levando em conta especificidades locais e interesses hegemônicos ao sistema-mundo (SANTOS, 1994), globalizando-os, integrando-os, sem homogeneizá-los.

O Ceará, melhor articulado política e economicamente dentro do contexto nacional, apresenta, institucionalmente, melhores condições de efetivação de suas políticas públicas para o turismo (vide pioneirismo do PRODETURIS). Como sua capital é melhor equipada em infraestrutura básica, em serviços de lazer e de turismo, comparativamente a Natal, outros trechos de seu litoral foram privilegiados (a área do PRODETUR-CE começa onde termina a área da Região Metropolitana de Fortaleza). Em Natal, ao contrário, significativas deficiências em sua infraestrutura urbana levaram a concentrar investimentos aí e em localidades próximas.

A atual panorâmica histórica aponta 'saídas' para a região, conectadas aos mercados externos, onde o turismo assume papel fundamental, cabendo ao governo viabilizar essas novas territorialidades turísticas. A relevância social da atividade, por outro lado, decorrente de amplo processo histórico - culminante hoje na globalização - torna o turismo, em escala local, difícil de se constituir em fator determinante da alavancagem econômica e de desenvolvimento autocentrado dos territórios atrasados ou economicamente deprimidos, embora reduza esta depressão.

Bibliografia

- BENEVIDES, Ireleno P. A inserção do planejamento turístico governamental no desenvolvimento sócio - econômico do Ceará. Fortaleza, IPLANCE, 1994a.
- BENEVIDES, Ireleno Porto & GONDIM, L. M. O beijo de cupido em mercúrio: o pornoturismo em Fortaleza. **Jornal O Povo**, caderno de Idéias, Fortaleza, 26/08/95.
- BNB. **Prodetur-NE - Programa de Ação Para o Desenvolvimento do Turismo na Região Nordeste**. Abril/1995 (documento oficial)
- _____. **Prodetur/NE: descrição, objetivos, metas e componentes**. Outubro/1995.
- BRASIL. Governo Federal. **Prodetur/NE: Proposta para obtenção de empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID**. Brasília, Outubro/1992.
- CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Turismo e impacto em ambientes costeiros: Projeto Parque das Dunas-Via Costeira**, Natal (RN). Dissertação de Mestrado apresentada ao Depto. de Geografia/USP, São Paulo, 1995.
- _____. **Políticas de turismo e construção do espaço turístico-litorâneo nordestino: 1975-1995**. In: LEMOS, Amália Inez Geraiges de. Turismo: impactos socio-ambientais, São Paulo, HUCITEC, 1996.
- IPLANCE. **I Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Ceará**. Fortaleza, 1979.
- _____. **Subsídios para a elaboração do Plano Plurianual - 1992/95**. Fortaleza, 1994.
- KRIPPENDORF, Jost. **Sociologia do Turismo**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1989.
- LIPIETZ, Alain. **O capital e seu espaço**. São Paulo, Nobel, 1988.
- MACEDO, Dimas. **A metáfora do sol**. Fortaleza, Oficina, 1989.
- MATHIESON & WALL. **Turismo: repercussões económicas, físicas e sociais**. Madrid, Trillas, 1977.
- PAIVA, Maria das Graças M. V. Tecnologia apropriada: possibilidades e questionamentos em torno dos planos urbanísticos/turísticos do Nordeste. **Revista de Economia do Nordeste**, vol. 21, n. 2, Fortaleza, 1990.
- PROPLAN. **PRODETURIS-CE: Programa de desenvolvimento do turismo em área prioritária no litoral do Ceará**. Fortaleza, Consórcio Guara/ARC/PROPLAN, 1990.
- RODRIGUES, Adyr A. B. **Geografia e Turismo: reflexões teóricas e enfoques regionais**. São Paulo, HUCITEC, 1996.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo**. São Paulo, HUCITEC, 1994.

SOJA, Edward W. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social-**

crítica. Rio de Janeiro, Zahar, 1993.

VALLE, Camila Abreu. A emergência do desenvolvimento do turismo no Ceará e seus reflexos

na cultura organizacional das empresas hoteleiras em Fortaleza. Fortaleza, Departamento de Administração/FEAAC-UFC, 1995 (mimeo)