

# Dunas, lagoas e praias - turismo e sustentabilidade (?) em Natal – RN

Soraia Maria do S. C. Vidal\*

---

## Resumo

A atividade de turismo em Natal-RN nas duas últimas décadas apresenta dinâmica diferenciada com ampliação da oferta de serviços necessários ao seu desenvolvimento e dinamização de cadeias associadas. A partir dos anos 1990, tendo como pressuposto básico a aceitação do turismo como vocação natural da Região Nordeste, foram implantadas ações do Estado e do mercado, dinamizando o turismo de “Sol e Mar”; em Natal a exploração incluiu os sistemas de dunas, lagoas e praias. Nela, o incremento da atividade turística resultou da implantação do Parque Hoteleiro da Via Costeira, do Programa de Desenvolvimento do Turismo – Prodetur I e Prodetur II. Hoje, destaca-se a formulação do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS, que insere a atividade na perspectiva da sustentabilidade, favorecendo uma reflexão crítica da prática do turismo local.

**Palavras-chave:** cidade; turismo; sustentabilidade.

## Abstract

The activity of tourism in Natal throughout the last two decades shows a differentiated dynamic with the services offer expansion necessary to the development and dynamization of chains associated to tourism. Since the 90's, having as a estimative the acceptance of tourism as natural vocation of the northeast region, actions were implanted on the estate and in the market, visioning the dynamization of the “Sun and Ocean” tourism; in Natal, the exploitation includes dunes, lakes and beaches. On that, the development of tourism resulted from implantation of Parque Hoteleiro da Via Costeira, Tourism Development Program – Prodetur I and Prodetur II. Recently, stands the formulation of the Integrated Development Plan for Sustainable Tourism – PDITS that inserts the activity at the perspective of sustainability, helping a critical observation on the local activity of tourism.

**Keywords:** city; tourism; sustainability.

---

Doutorado em Ciências Sociais (Sociologia), pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP; Professora Adjunta na Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN (Departamento de Políticas Públicas) e Pesquisadora do Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles. E-mail: soraiacarlos@gmail.com

## Introdução

Natal, capital do Rio Grande do Norte e sede da Região Metropolitana de Natal – RMN, concentra todo o aparato institucional e de serviços relacionados ao turismo no estado, cuja dinâmica se deu a partir da exploração dos sistemas de dunas, lagoas e praias. O incremento do turismo resultou de uma definição de governo ainda na primeira metade da década de 1980, quando a prioridade concedida aos investimentos no turismo resultou na implantação do Parque Hoteleiro da Via Costeira. Na sequência, deu-se a implantação do projeto “Rota do Sol”, que favoreceu o acesso ao litoral sul a partir de Natal, incrementando e dinamizando cadeias produtivas associadas ao turismo. Hoje, a dinamização da atividade abrange o litoral norte e outras regiões do estado: passados mais de vinte anos, a atividade se mantém em expansão, através do Prodetur II e formulação do PIDTS - Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável. Entretanto, ressalta-se que o presente artigo se limita ao território do município de Natal e, indiretamente, ao Polo Costa das Dunas,<sup>1</sup> do qual Natal é parte principal. O mesmo é resultante de uma pesquisa que objetivou reconstituir a inserção socioterritorial do turismo em Natal e seus desdobramentos na dinâmica de desenvolvimento local.

Por turismo, de acordo com a organização Mundial do Turismo – OMT, aceita-se um fenômeno social que consiste no deslocamento voluntário e temporário de indivíduos ou grupos de pessoas que, fundamentalmente, por motivos de recreação, descanso, cultura ou saúde, saem de seu local de residência habitual para outro, no qual não exercem nenhuma atividade lucrativa nem remunerada, gerando múltiplas interrelações de importância social, econômica e cultural. Consensualmente, o turismo é aceito como uma das principais atividades econômicas e sociais contemporâneas, particularmente por mobilizar um expressivo contingente de mão de obra. O pleno desenvolvimento da atividade também requer um planejamento tecnicamente elaborado, através de políticas públicas ou ações do Estado, e isso nem sempre acontece ou não é explicitado nos documentos oficiais relacionados ao turismo no Rio Grande do Norte.

---

1 O Polo Costa das Dunas compreende 18 municípios: Natal, Parnamirim, Nísia Floresta, São José do Mipibú, Macaíba, Canguaretama, Arês, Tibau do Sul, Baía Formosa, São Gonçalo do Amarante, Ceará Mirim, Extremoz, Maxaranguape, Rio do Fogo, São Miguel do Gostoso, Senador Georgino Avelino, Pedra Grande e Touros. Tendo Natal, capital do estado, como referência espacial, o Polo abrange municípios localizados ao sul e ao norte da mesma.

Aos impactos positivos da atividade no território onde ela é praticada, tais como emprego, renda, investimento de capital em novos negócios, dinamização do mercado, surgimento de novas organizações, dinamização de cadeias, entre outros, destaca-se também, atendendo interesses específicos deste artigo, sua natureza predadora. Tal caráter predador resulta em uma aparente fragilidade na sustentabilidade econômica, social, ambiental e cultural nas cidades onde a atividade turística se sobrepõe e se materializa através da apropriação de áreas específicas para a atividade (segregação), invasão de áreas protegidas (uso perdulário dos recursos naturais), violência, comprometimento da identidade e cultura local, alterações no padrão de consumo e frágeis vínculos orgânicos entre os novos investidores e a sociedade local. Ou seja, um elenco de impactos negativos e indesejáveis que demandam políticas públicas específicas e processos de gestão que integrem os diferentes agentes sociais, preferencialmente referenciados pelo paradigma da cooperação com vistas à sustentabilidade em contraposição ao paradigma da competitividade.

Na condição de atividade cujo consumo só se concretiza *in loco*, ao turismo credita-se importante papel estratégico no desenvolvimento local. A sua cadeia produtiva básica inclui meios de hospedagem, agências e operadoras turísticas, restaurantes, setores de serviços e transporte, que potencializam oportunidades de emprego e renda e dinamizam novas cadeias produtivas. O turismo também causa impactos diretos que afetam a reorganização do território e a própria sobrevivência da atividade, haja vista que a degradação ambiental e social de uma determinada área turística poderá resultar no fim da prática da atividade nessa mesma área. Assim, a sustentabilidade deverá ser aceita como conceito básico para sua prática e análise.

Apesar das potencialidades e dos limites assinalados, é fato que os investimentos no setor do turismo passaram a fazer parte das agendas de governos. Por se tratar de um produto multifacetado, uma vez que inclui acomodação, transporte, restaurantes, atrações turísticas, compras, trocas sociais entre visitantes e receptores, o desenvolvimento da atividade requer ações combinadas, confirmando-se em muitos países parcerias formais entre os setores públicos e privados (Wanhill, 2002). Ressalta-se que na experiência brasileira e potiguar isso nem sempre é observado.

Em que pese a importância das formulações e apreciações conceituais, é fato que a atividade inclui também dois aspectos importantes: o interesse dos turistas e o interesse do local que recebe os turistas. O primeiro deseja e busca áreas atrativas para uso do tempo livre; o segundo atrai os turistas por meio de características que já possui ou que pode criar. A interação entre essas duas partes resultará em territórios mais ou menos atraentes e, mantida a atração, a atividade se torna dinâmica na medida em que a localidade se organiza para tal. Em ambas se observam rearranjos econômicos e sociais, concebidos e implantados para atender demandas específicas, em um contexto de transformações produtivas em escala mundial.

Da experiência do Rio Grande do Norte, em particular, observa-se o empenho de sucessivos governos para atrair novos investimentos, sem a definição de políticas públicas que visem um melhor desempenho do setor. Essas também são necessárias para melhorar a qualidade dos serviços prestados e reduzir efeitos negativos associados ao turismo (por exemplo, a exploração de menores para a prostituição). Excetuando-se as orientações do Prodetur, as “políticas” resultam da relação direta com as orientações política, econômica e social de cada governo, muitas vezes pautadas na concessão de privilégios e benefícios aos investidores, em detrimento dos interesses locais e dos usuários. Os incentivos de atração ou benefícios concedidos incluem incentivos financeiros, redução nos custos do capital, redução nos custos operacionais e proteção do investimento.

Considerados os aspectos até aqui abordados, destaca-se que as mudanças direcionadas ao setor do turismo foram referenciadas por um discurso político modernizador, em uma conjuntura econômica favorável ao mercado e político-organizacional preconizadora do Estado mínimo. Ao mesmo tempo, a formalização do Plano Nacional de Turismo – PNT e formulação do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS favorecem uma leitura crítica do turismo praticado no Rio Grande do Norte, referenciada na sustentabilidade. Tal orientação conduzirá o presente artigo, cuja estrutura compreende conceitos relacionados a turismo e sustentabilidade, reconstituição da prática do turismo de “sol e mar” em Natal, ações estratégicas setoriais e considerações finais.

## **Turismo e sustentabilidade**

É consenso na literatura que trata do turismo localizar o seu pleno desenvolvimento no período do pós-guerra e associar a sua massificação ao desenvolvimento do capitalismo e também às conquistas sociais de trabalhadores, em especial férias remuneradas que possibilitaram tempo para o lazer e viagens. A isso Theobald (2002, p. 27) ainda acrescenta que “o turismo que conhecemos hoje é um fenômeno peculiar do século XX”, além de ser o setor que emprega o maior número de pessoas no mundo, com “255 milhões de emprego em 1996”.

O turismo também é aceito como uma atividade transformadora do espaço, cuja prática requer a existência de uma organização mínima para efetivação de roteiros e viagens. Trata-se de uma atividade que desfruta do uso dos recursos naturais sem necessariamente esgotá-los, requer investimentos expressivos em infraestrutura, gera emprego e renda (individual e empresarial), intensifica a circulação de moedas, impulsiona a construção civil, favorece o ingresso de divisas na balança de pagamentos e dinamiza economias. É também uma atividade que envolve farta movimentação econômico-financeira pelo deslocamento de pessoas de seu local habitual de residência para outros, desde que esse deslocamento seja espontâneo e de permanência temporária. Ou seja, é uma atividade também com definições bem variadas que incluem setor de viagens, indústria do turismo, setor de hospitalidade, visitantes, entre outras.

O desenvolvimento do turismo também comporta interesses múltiplos: o interesse dos turistas e o interesse do local que recebe os turistas. A partir das contribuições de Bezerra (2005) e Boiteux e Werner (2002), pode-se sintetizar que a dinamização do turismo inclui uma estrutura organizacional e operacional mínima com: hotéis, *resorts* ou *campings*, operadores de turismo, agências de viagens, locais de recreação, atividades culturais e meios de transporte. No que se refere aos segmentos e demandas turísticas, destacam-se os seguintes grupos: lazer, recreação e férias, visitas a amigos e parentes, negócios e motivos profissionais, tratamento de saúde, religião/peregrinações e outros (tripulantes de companhias aéreas, pessoas em trânsito e outros em atividades).

Aos aspectos acima, somam-se tentativas sucessivas com o intuito de uniformizar conceitos e padrões na medição do turismo, das quais se destaca a Conferência Internacional de Estatísticas sobre Viagens e Turismo, que ocorreu em Ottawa (Canadá), em 1991, com representantes de noventa países. Como resultado da Conferência, destaca-se a criação de um consenso quanto à padronização da terminologia do turismo e das classificações, além de indicadores sobre os impactos do desenvolvimento do setor como um todo. Da mesma Conferência também resultou a definição de turismo como “atividades de uma pessoa que viaja para fora do seu ambiente costumeiro por um período de tempo inferior ao especificado e cujo objetivo principal é outro que não o exercício de uma atividade remunerada no local visitado” (Theobald, 2002, p. 37). Hoje, conforme detalhado no Plano Nacional de Turismo 2007-2010 (Brasil, 2007), a Organização Mundial de Turismo (OMT) adota a seguinte definição: “atividade de pessoas viajando para ou permanecendo em lugares fora do seu ambiente usual, por não mais do que um ano consecutivo, a lazer, negócios ou outros objetivos”. Já Davidson (2002, p. 45) acrescenta que o “turismo é um fenômeno socioeconômico, com desdobramentos sociais” e não se limita apenas a empreendimentos de governos, mas a pessoas e define o turismo como “indústria” com desdobramentos sobre vários outros setores.

Apesar das discussões conceituais e redefinições, observa-se que governos, mercado e grupos de diferentes setores da sociedade, continuamente, reafirmam o gigantismo da atividade, em escala mundial: à mesma são associados grandes contingentes populacionais, grandes empreendimentos, altas cifras de trocas cambiais, soluções para o subemprego em áreas pobres, dinamização econômica, entre outros. Ao mesmo tempo, especialistas da área são unânimes quanto ao necessário planejamento, tanto na definição quanto na operação e avaliação do sistema, uma vez que ao turismo são associadas causas exógenas e endógenas e oscilações constantes, cuja variação se dá na razão direta das escolhas dos planejadores ou condutores do processo. No geral, compete ao setor público a responsabilidade pela infraestrutura, cabendo ao setor privado explorar os serviços (meios de hospedagem, restaurantes, atrações construídas, comércio varejista, etc.). Como se sabe, a manutenção da qualidade dos serviços condiciona a consolidação de destinos, e isso oportuniza as seguintes perguntas: quem fiscaliza?

como definir padrões mínimos de qualificação? cabe ao Estado qualificar por meio de políticas públicas setoriais?

Na verdade, os destinos turísticos deverão, de forma crescente, direcionar esforços para a oferta de serviços de qualidade, em cada empreendimento, e isso requer iniciativas do setor público, do mercado e da própria sociedade. Ressalta-se que, como definição de política de governo, o turismo se mostra atraente, uma vez que o retorno se dá em curto prazo e em meio à grande visibilidade, mas é oportuno destacar também que “o turismo, por sua própria natureza, é seduzido por ambientes e sociedades singulares e frágeis, e evidenciou-se que, em alguns casos, seus benefícios econômicos foram neutralizados por consequências ambientais e sociais adversas e não mensuradas previamente” (Cooper e Archer, 2002, p. 85). Ou seja, aqui cabe inserir o turismo na perspectiva da sustentabilidade, bem como a sua inserção no âmbito das políticas de Estado, conforme sugere Mário Carlos Beni, autor sistematicamente citado em estudos que versam sobre turismo.

A discussão do turismo e sustentabilidade e a participação do setor público também refletem a constatação dos limites da ação do setor privado, feita pela OMT em meados dos anos 1990. Até então as posições da OMT, do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional eram a de delegar ao setor privado a condução e execução em um sistema de autoregulação aparente, comandado pelas forças de mercado. A partir de então, as recomendações foram direcionadas para parcerias entre Estado e empresários, na busca de reduzir os impactos negativos e potencializar os efeitos positivos. Entretanto, tais preocupações parecem predominar mais na retórica do que na prática, haja vista que sobram apenas experiências pontuais. No caso brasileiro, a participação do Estado já começou a ocorrer desde os anos 1970, com a Embratur e tem oscilado para mais ou para menos, conforme orientação de diferentes governos e as parcerias formais com o mercado são frágeis ou inexistentes.

Aos aspectos acima, acrescentam-se conflitos entre o desenvolvimento econômico da atividade e a preservação de valores culturais e sociais nas áreas receptoras, além do uso de recursos não renováveis, elementos presentes na discussão sobre sustentabilidade que conduziram a uma reavaliação do papel do turismo na sociedade. Conforme destacam Cooper e Archer (2002, p. 99) a sustentabilidade “exige uma visão em longo prazo, considera o imperativo do crescimento econômico contínuo e garante que o

consumo do turismo não vá exceder a capacidade de um destino anfitrião de satisfazer futuros turistas”. Ademais, destaca-se o expressivo grau de envolvimento de pessoas, no qual a postura do indivíduo é determinante: trata-se de uma atividade da qual se cobra dos trabalhadores não apenas qualificação, mas também adesão a um projeto “civilizador” e prática da “hospitalidade”. No Quadro 1 é apresentada uma síntese feita por John Swarbrooke (2000, p. 22), sobre prática sustentável e não sustentável do turismo, a partir dos seguintes autores: Krippendorf, Lane e Godfrey.

Quadro 1 – Turismo sustentável e turismo não sustentável: diferenças

Sustentável	Não sustentável
<i>Conceitos gerais</i>	<i>Conceitos gerais</i>
Desenvolvimento lento	Desenvolvimento rápido
Desenvolvimento controlado	Desenvolvimento descontrolado
Escala adequada	Escala inadequada
Longo prazo	Curto prazo
Qualitativo	Quantitativo
Controle local	Controle remoto
<i>Estratégia de desenvolvimento</i>	<i>Estratégia de desenvolvimento</i>
Planejamento com posterior desenvolvimento	Desenvolvimento sem planejamento
Esquema baseado em conceitos	Esquema baseado em projetos
Preocupação com as cinco paisagens*	Concentrado nas “sensações do momento”
Pressão e benefícios difusos	Capacidade de crescimento
Promotores de desenvolvimento locais	Promotores do desenvolvimento no exterior
Moradores locais empregados	Força de trabalho importada
Conservação da arquitetura	Transformação contínua do acervo arquitetônico
<i>Comportamento do turista</i>	<i>Comportamento do turista</i>
Pouca valorização	Muita valorização
Aprende a língua local	Não aprende a língua local
É sensível ao lugar	É enérgico e insensível
Fala baixo	Fala alto
Repete as visitas	Improvável que volte

\* turismo litorâneo, turismo nas ilhas, turismo no interior, turismo em regiões montanhosas, turismo urbano.

Em síntese, a sustentabilidade diz respeito à sustentabilidade econômica (uso adequado dos recursos e respeito aos direitos das gerações futuras), sustentabilidade sociocultural (preservação da identidade, aceitação e respeito mútuo entre local e visitante) e sustentabilidade ambiental (manejo adequado dos recursos e preservação).



## **Sol e mar: escolha estratégica e ações setoriais**

Nos anos 1980, como parte do redimensionamento dos territórios produtivos, a atividade turística passou também a incluir os estados da região Nordeste. Da Política Nacional do Turismo, destaca-se o Programa de Ação para o Desenvolvimento Integrado do Turismo – Prodetur, que direcionou para o Nordeste o turismo de “sol e mar”. A estrutura necessária à sua dinamização também incluiu àquela já disponível, resultante das políticas direcionadas à região com vistas a reverter o “atraso” e inserção periférica no contexto da economia nacional. Os efeitos positivos creditados à atividade dizem respeito à geração de renda não só na indústria turística complementar, mas em quase todos os setores econômicos: construção civil, indústria alimentar, produção de móveis e utensílios domésticos, serviços de profissionais liberais e movimento bancário. Tais efeitos são observados em Natal, onde ao turismo também são associados os crescimentos da indústria de vidros (atende construção civil), indústria têxtil (atendimento de hotéis e restaurantes), ampliação do mercado imobiliário (turismo de segunda residência), ampliação do número de lojas de material de construção civil e de alimentos, entre outros.

Apesar de aceito como atividade estratégica na dinamização da economia local, o turismo litorâneo de massa apresenta características, nem sempre desejáveis, conforme Swarbrooke (2000): escala inadequada ao local, construções novas agressoras da paisagem, comprometimento da infraestrutura, poluição e congestionamento, pouco contato dos visitantes com os locais, transformação da cultura local e pode ser praticado em qualquer lugar com mar e tempo bom (a localização específica não é importante). Essas características situam o turismo de “sol e mar” em um quadro de fragilidade, que demanda políticas públicas específicas, o que não se observa em Natal. Nela a participação do Estado na dinamização da atividade praticamente tem se limitado ao Prodetur.

O Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – Prodetur/NE foi concebido pela Sudene e Embratur, com o intuito de fortalecer a atividade turística na região e consolidar a mesma como destino nacional e internacional, através do aumento do turismo receptivo, indução de novos investimentos na infraestrutura turística, aumento da permanência do turista no Nordeste e geração de emprego e renda com a

atividade (Brasil, 1993). A sua execução deu-se mediante financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e repassados aos estados pelo Banco do Nordeste – BNB. Em 1996, o Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDS foi inserido no Programa como agente de viabilização em parceria com o BNB, suprimindo os necessários recursos de contrapartida exigidos àqueles liberados pelo BID. Conforme destaca Fonseca (2005), também foram definidas quatro linhas de atuação: melhoria nas condições de acesso rodoviário e aéreo aos polos turísticos, saneamento básico, capacitação profissional e suporte institucional.

Resumidamente, a estratégia turística no Rio Grande do Norte buscou ampliar o fluxo turístico de 587.318 (1996) turistas para 1.650.000 (2002), não sendo possível identificar se tal meta foi atingida, uma vez que as estatísticas nem sempre são uniformes. À época, foi priorizada a área de transportes, e a aplicação de recursos totalizou cerca de US\$41.870.822,00 (Setur–RN), distribuídos nos seguintes componentes: saneamento básico (esgoto), implantação de Centro de Visitação do Parque das Dunas em Natal, desenvolvimento institucional, ampliação do Aeroporto de Natal e melhoramento das estradas de acesso a Natal e praias. Os investimentos resultaram em uma maior dinamização do turismo no Polo Costa das Dunas, centralizado por Natal.

Conforme reafirmado em estudo sobre roteiros turísticos para o Rio Grande do Norte (2002), os produtos turísticos do estado são predominantemente “sol e praias”, com localização nos municípios de Tibau do Sul, Nísia Floresta, Extremoz, Ceará-Mirim e Maxaranguape, além de Natal, que   porta de entrada e local de hospedagem da quase totalidade dos turistas que se dirigem ao estado. Ao Prodetur I somaram-se investimentos estaduais e federais (implantação de trecho da rodovia BR 101, Natal/Touros e Rota do Sol, no litoral sul), que resultaram no desempenho da área denominada Polo da Costa das Dunas (Rio Grande do Norte, 2005).

Através de novo contrato com o BID, deu-se continuidade ao programa com a formulação do Prodetur II, mantendo-se a mesma fonte de financiamento e investimentos do anterior. Para o Prodetur II, explicitou-se formalmente a intenção de considerar as necessidades ou vocações das comunidades/localidades. Para cada uma das áreas de abrangência definiu-se um agente local, com função de facilitador junto às instituições governamentais, órgãos técnicos e   sociedade

civil, superando e entendendo melhor os problemas específicos do local/comunidade. Ou seja, adoção de ações mais integradoras frente aos interesses locais, ampliando-se as possibilidades de sustentabilidade, algo ainda a ser avaliado.

A área de ação do Prodetur/RN II inclui os 16 municípios do Polo Costa das Dunas, cuja definição foi norteadada pelos impactos gerados com os investimentos do Prodetur/RN I. As ações setoriais incluem meio ambiente, saneamento básico, apoio à gestão municipal e acessibilidade. Uma novidade do programa diz respeito ao Plano de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável do Polo Costa das Dunas. Em que pese tal preocupação, os investimentos serão direcionados na sua maioria para obras de infraestrutura, mantendo-se o paradigma tradicional de implantação de infraestrutura como atrativo de desenvolvimento. Conforme destaca Cruz (2007, p. 11), “No Nordeste brasileiro, por exemplo, o Estado assume, com toda força, a condução de um processo de adequação de territórios nordestinos a um uso turístico maciço e internacionalizado.” Ou seja, tratam-se de políticas públicas, planejamento e ação do Estado e governos, que nem sempre contemplam as dinâmicas sociais e interesses locais.

## **Inserção socioterritorial do turismo na cidade do Natal**

A expansão do turismo, em Natal, pode ser dimensionada pelos estabelecimentos dirigidos a esse fim, tais como agências de viagens, hotéis, pousadas, bares, restaurantes, empresas de transporte, etc. Além disso, observam-se diferentes sotaques na comunicação de turistas com origens diversas (nacional e internacional) que circulam pelos espaços públicos da cidade, particularmente no bairro de Ponta Negra, território onde se dá o encontro dos estabelecidos e *outsiders*, também conflitos.

No final dos anos 1970, um projeto do governo estadual, Via Costeira, destacou-se pela força aglutinadora contrária ao mesmo. Em linhas gerais, o projeto consistia em uma rodovia com sete metros de largura, acompanhada de passeios de pedestres, acostamentos e ciclovia. Além da via, o projeto objetivava a instalação de um conjunto com três “unidades turísticas”, residência oficial de Governo e um Centro de Convenções. As “unidades Turísticas” consistiam de aglomerados de edifícios residenciais, hotéis, restaurantes, bares, motéis, supermercados e escolas, com previsão

de até 15 pavimentos. Resumidamente, a partir da mobilização de setores da sociedade contrários ao projeto, nascia em Natal um movimento na defesa da causa ambientalista, em um período no qual a sustentabilidade ainda não constava das agendas locais. O redirecionamento do projeto, portanto, redundou nas intervenções direcionadas à infraestrutura turística na cidade.

Com o projeto Via Costeira, implantado após sucessivos conflitos e revisões, e a duplicação da estrada de Ponta Negra, deu-se a integração definitiva de Ponta Negra com a parte central da cidade. A revisão do projeto restringiu a área para a instalação de um Parque Hoteleiro e a pretendida residência oficial foi redirecionada para abrigar um Hotel Escola, Barreira Roxa, em funcionamento até os dias atuais. Consolidou-se, dessa forma, a apropriação da área pelo capital privado, sob a ação direta do Estado, direcionando a expansão do turismo antes mesmo do Prodetur (Vidal, 1998).

A prioridade concedida aos investimentos voltados para o turismo favoreceu a apropriação de uma área da cidade para a atividade, Parque Hoteleiro da Via Costeira, e sua expansão através de hotéis, pousadas, bares, restaurantes, agências receptoras no bairro de Ponta Negra, contíguo à Via Costeira. Por meio de um Estado, redirecionando e dinamizando setores específicos da economia, o desenvolvimento do turismo, desde a sua concepção, apóia-se nos aspectos de natureza ambiental, onde a principal atração consiste na exploração dos sistemas de dunas, lagoas e praias. Os recursos naturais explorados não se restringem à cidade do Natal, mas compreendem municípios vizinhos: centrado no município de Natal, o projeto “Rota do Sol” tem sua abrangência ao norte, com o município de Ceará–Mirim, e ao sul, com Tibau do Sul (Praia de Pipa).

O dinamismo da atividade não é resultante de uma articulação de agentes sociais locais, quer seja do poder público municipal, quer seja do setor privado e, ainda, da sociedade, mas sim de ações do Estado verticalmente definidas. Através da leitura de documentos, observa-se a conformação de um Estado expressivamente atuante, reproduzindo o mesmo tratamento concedido a indústria da construção civil nos anos 1970-80. Entretanto, o Estado é contraditoriamente ausente, quando consideradas políticas setoriais e o desenvolvimento planejado da atividade, limitando-se a definição de projetos, comprometendo a sustentabilidade do turismo, tal como proposto por Swarbrooke (2000).

O turismo de “Sol e Mar”, a partir da Via Costeira em direção ao litoral Sul e Norte do Polo Costa das Dunas, exclui outras partes de Natal, como, por exemplo, a Praia do Meio e Praia do Forte, onde a degradação é aparente, embora nela se localize o marco de fundação da cidade, o Forte dos Reis Magos. Ao mesmo tempo, confirma-se a ausência de roteiros com inclusão de marcos históricos e culturais, como, por exemplo, a Igreja do Galo Igreja Santo Antonio), o Instituto Histórico, a Capitania das Artes, o Centro de Turismo e o Centro de Artesanato (Praia dos Artistas). Ou seja, o sítio histórico da cidade não faz parte do turismo de “sol e mar”, o que favorece ainda mais situações de segregação e distanciamento entre turistas e moradores locais, incompatíveis com o turismo sustentável. O bairro da Ribeira, parte antiga da cidade, tem sido objeto de intervenções com vistas à sua recuperação e revitalização, a partir da instalação de unidades para o lazer e recuperação de prédios históricos, mas trata-se de uma parte da cidade ainda não incorporada ao turismo.

A Praia de Ponta Negra pode ser aceita como ícone do modelo de turismo proposto para o Rio Grande do Norte e Natal. Atualmente, o bairro concentra os meios de hospedagem e diversão, local de encontro do local e do visitante, mas também onde muitos dos efeitos indesejáveis do turismo são observados (alta especulação imobiliária, prostituição de menores, pontos de distribuição de drogas e repetidas situações de conflitos). Na verdade, observa-se que a dinamização da atividade e o crescimento do fluxo de turistas incluem apenas a “combinação de sol e mar”, elementos que transcendem o território da cidade na oferta dos atrativos, uma vez que a preferência do turista recai (também são levados) para as praias menos urbanizadas, cuja oferta abrange municípios da Região Metropolitana de Natal. Cabe reafirmar, no entanto, a centralidade de Natal no acolhimento ao turista: mesmo desfrutando de praias em uma faixa de litoral de aproximadamente cem quilômetros, ao sul e ao norte de Natal, é nela que ele consome, hospeda-se, procura atendimento médico, entre outros serviços. Natal é porta de entrada e parte mais importante da cadeia do Polo Costa das Dunas, do qual apenas dois dos seus municípios comportam um fluxo turístico mais independente da estrutura de hospedagem de Natal: Tibau do Sul, onde se localiza a Praia de Pipa e São Miguel do Gostoso (litoral Norte)

O aumento do fluxo de turistas para Natal é resultante de ações do Estado e fatores exógenos. É fato, no entanto, que até os anos 1990 a

chegada de turistas ocorria de forma espontânea e, até o final da mesma década, os visitantes eram originários do próprio país, em especial da região Sudeste. A massificação é um fenômeno da presente década e ocorreu em um ritmo muito acelerado, com turistas internacionais, o que também é incompatível com a sustentabilidade. Após o tsunami (Indonésia), em 2004, observou-se um expressivo aumento de turistas e investimentos estrangeiros em Natal, confirmando a sobreposição de causas exógenas no crescimento do turismo que nela é praticado. Acresce-se ao já frágil quadro, apenas a adoção sistemática do número de turistas como indicador de desenvolvimento.

Apesar do crescimento da atividade no período assinalado, a produção de estudos e documentos oficiais se limita às necessidades do Prodetur e inclui a área denominada Polo Costa das Dunas, não se observando nenhum tratamento específico para Natal. Os investimentos estrangeiros são amplamente divulgados pela mídia e já fazem parte de estudos e pesquisas acadêmicas: são oficialmente lançados e se expandem pelo litoral, com vasta especulação de preços. No caso de Natal, constituiu-se um processo acentuado de especulação da renda da terra no bairro de Ponta Negra, que mudou, mudou parte dos seus moradores, novos moradores chegaram, e tudo isso como decorrência do turismo. De acordo com um antigo morador do bairro, “cresceu o número de visitantes estrangeiros, a badalação da praia, as drogas e a prostituição”. Mudou a vida dos moradores e os costumes, a população local foi a mais prejudicada com tudo isso. Hoje, “a vila é muito movimentada e tem muitos estrangeiros morando nela”. Também “tem muito pescador sem trabalho”, os que sobraram, pois todo mundo quer trabalhar com turismo, mas não consegue colocação.

Conforme destacado acima, a prática do turismo também comporta uma abrangência social que demanda políticas públicas setoriais para minimizar os seus efeitos negativos. Entretanto, quando o turismo é praticado como possibilidade única de crescimento, distancia-se da perspectiva de sustentabilidade, que deverá incluir também o bem estar dos moradores. Conforme destaca Wanhill (2002), a infraestrutura, acesso, serviços de utilidade pública, saúde, segurança são elementos necessários ao turismo, mas também necessários aos residentes.

## **Considerações finais ou anotações de pontos para reflexão**

O presente artigo abordou a prática do turismo em Natal, RN, na perspectiva da sustentabilidade, em um contexto de crescimento e dinamização de cadeias associadas à atividade. Como podemos constatar no decorrer deste artigo, a inserção do turismo na cidade deu-se no âmbito das políticas nacionais com vistas a consolidar estados da região Nordeste como destino turístico, em uma escala hierárquica de definições e escolhas, partindo do governo central até o local. Em Natal, o chamado “boom” do turismo na presente década também é resultante de condicionantes externos (tsunami redirecionou vários fluxos e investimentos anteriormente locados na Indonésia), mas o desempenho da atividade é produto direto da ação do Estado, com elevados investimentos nos programas Prodetur I, Prodetur II e, atualmente, na formulação do PDITS.

Tomando-se como referência o quadro proposto por Swarbrooke (2000) foi possível identificar várias situações características da prática não sustentável da atividade de turismo, tais como: parâmetros quantitativos de um desenvolvimento rápido, muitas vezes “fora de controle”, planejamento apenas focado em projetos, busca contínua de investidores externos, além de uma limitada interação entre os moradores locais e os visitantes. Ao mesmo tempo, quando abordadas a ampliação do número de visitantes, a taxa de ocupação dos hotéis e o crescimento da receita estadual, é praticamente consenso a avaliação positiva do Programa em Natal. Entretanto, os impactos negativos do rápido crescimento do fluxo de turistas e desdobramentos sociais ainda se colocam na pauta de estudos e avaliações, uma vez consideradas as denúncias contínuas de prostituição infantil, tráfico de mulheres para a prostituição, apreensão de drogas, conflitos entre turistas e locais e, ainda, especulação imobiliária. O número de turistas visitantes já não é um indicador positivo de desenvolvimento.

Às observações acima, parece oportuno acrescentar a sazonalidade dos fluxos de turistas, o que também compromete a vida local e amplia os custos sociais, uma vez que a infraestrutura projetada para uma capacidade máxima (alta estação) se mantém ociosa por um período de tempo expressivo, com divisão de custos entre a sociedade local. Especialistas em turismo já sinalizam a viabilidade de fluxos

quantitativamente menores, porém qualificados, para definir a sustentabilidade do sistema; trata-se da necessária qualificação na oferta e na demanda. Considerada a qualificação da oferta, constata-se que há um espaço de discussão, ainda necessária, com vistas a definir políticas setoriais para o turismo no município de Natal, que considere a diversificação de roteiros, recuperação do sítio histórico, informações ao turista, manejo e conservação dos recursos naturais, sinalização e outros. No que tange a qualificação da demanda, chama-se a atenção para o risco de reafirmações de preconceito e discriminação nas, já frágeis, relações turistas e moradores locais.

Particularmente, a formulação do PDITS e a inclusão de Natal entre os 65 municípios selecionados para a experiência piloto do Plano Nacional de Turismo (PTN) oportunizam a rediscussão e redirecionamento do turismo, uma chance real de ampliar a abrangência da atividade para além do binômio “sol e mar”, dinamizando cadeias associadas ao turismo. A formulação do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS poderá suprir ausências de ações planejadas e reconduzir o ordenamento territorial para dinamização da atividade e inclusão de outras potencialidades locais, além do “sol e mar”. A participação da sociedade no processo de reordenamento do território para o turismo parece necessária ao turismo sustentável, bem como ao seu planejamento.

A adoção generalizada de processos participativos deverá ser aceita com restrições, pois da experiência recente sobram intenções e retóricas de processos participativos em contraposição às práticas centralizadoras de sucessivos governos. Ao mesmo tempo, a sustentabilidade, de forma crescente, passou a ser mais um elemento da retórica oficial, em que pese a perpetuação de práticas predatórias. Somem-se a isso escassas experiências colaborativas. Em Natal, apesar dos vínculos operacionais necessários ao projeto de desenvolvimento do turismo no Polo Costa das Dunas, não há nenhuma ação formal entre municípios, como, por exemplo, a Constituição de Consórcios (previsto no Estatuto das Cidades) entre municípios e praias exploradas no circuito dunas, lagoas e praia.

A estrutura vertical e concentrada na definição de políticas e ações do Estado para o turismo deveria ser substituída pela desconcentração de poder e fortalecimentos dos vínculos entre agentes que atuam sobre um mesmo território, haja vista ser o município a parte mais atingida e,



muitas vezes, também a mais frágil da cadeia. Ou seja, parece necessária a negociação e redistribuição de poder entre níveis de governo, com vistas à definição de políticas setoriais, regulação do sistema e adoção da sustentabilidade como referência para formulação dessas mesmas políticas.

## Referências bibliográficas

- BENI, M. C. (2002). *Análise Estrutural do Turismo*. São Paulo, Senac.
- BEZERRA, M. M. de O. (2005). *Turismo e Financiamento: o caso brasileiro à luz das experiências internacionais*. Campinas/SP, Papirus.
- BOITEUX, B. e WERNER, M. (2002). *Promoção, Entretenimento e Planejamento Turístico*. São Paulo, Aleph.
- BRASIL (1993). Embratur/Sudene. *Pesquisa Perfil do Turista do Nordeste*. Relatório.
- BRASIL (2006). Ministério do Turismo. *Plano Nacional do Turismo – PTN*. Brasília.
- \_\_\_\_ (2007). Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo 2007-2010*. Disponível em: [http://www.turismo.gov.br/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/cadernos\\_publicacoes/02planos\\_nacionais.html](http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/publicacoes/cadernos_publicacoes/02planos_nacionais.html)
- COOPER, C. e ARCHER, B. (2002). “Os Impactos Positivos e Negativos do Turismo”. In: THEOBALD, W. F. (org.) *Turismo Global*. São Paulo, Senac.
- CRUZ, R. de C. A. da (2007). *Geografia do Turismo: de lugares a pseudo-lugares*. São Paulo, Roca.
- DAVIDSON, T. L. (2002). “O que são viagens e turismo: constituem de fator um setor?” In: THEOBALD, W. (org.). *Turismo Global*. São Paulo, Editora Senac.
- DODSON, B. e KILIAN, D. (2001). “De Porto a Playground - a revitalização da enseada de Victoria & Alfred, Cidade do Cabo”. In: TYLER, D.; GUERRIER, Y. e ROBERTSON, M. (org.). *Gestão de Turismo Municipal*. São Paulo, Futura.
- EMBRATUR/SEBRAE-RN (2001). *Estudo da Implantação e Roteiros Turísticos Temáticos, Segmentados e Estruturantes do Rio Grande do Norte*. Relatório. Natal.
- FONSECA, M. A. P. da (2005). *Espaço, políticas de turismo e competitividade*. Natal, EDUFURN.
- HARVEY, D. (1993). *A Condição Pós Moderna*. São Paulo, Loyola.

OLIVEIRA, F. de (2001). *Aproximações ao Enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo, Polis/Programa Gestão Pública e Cidadania/EEAESP/FGV.

RIO GRANDE DO NORTE (2002). SETUR-Secretaria Estadual de Turismo. *Evolução do Fluxo Turístico para o Rio Grande do Norte*. Relatório de Acompanhamento. Natal.

\_\_\_\_ (2005). SETUR – Secretaria Estadual de Turismo. *Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS (avaliação Prodetur I e proposição Prodetur II)*. Natal.

SACHS, I. (2001). “Repensando o Crescimento Econômico e o Progresso Social: o âmbito da política”. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. e ABRAMOVAY, R. (org.) *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo, Unesp/Edusp.

SWARBROOKE, J. (2000). *Turismo Sustentável – conceitos e impacto ambiental*. São Paulo, Aleph.

THEOBALD, W. F. (2002). “Significado, âmbito e dimensão do turismo”. In: THEOBALD, W. (org.). *Turismo Global*. São Paulo, Senac.

VIDAL, S. M. do S. C. (1998). *A Ponte da Exclusão: os dois lados da cidade do Natal*. Natal, Cooperativa Cultural da UFRN.

WANHILL, S. (2002). “O papel dos incentivos governamentais”. In: THEOBALD, W. (org.). *Turismo Global*. São Paulo, Senac.