

**Paulo Nicholas Mesquita Lobo**

Mestrando em Desenvolvimento e Meio Ambiente  
Universidade Federal do Ceará  
Av. da Universidade, 2853 - Benfica, Fortaleza – CE  
Fone: +55 (85) 3366 7300  
[prodema@ufc.br](mailto:prodema@ufc.br) / [nicholasmesquita@gmail.com](mailto:nicholasmesquita@gmail.com)

Mestrando em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará (Brasil), em mobilidade acadêmica na Universidade de Coimbra (Portugal) cursando o mestrado em Geografia Humana. Possui graduação em Tecnologia em Hotelaria pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (Brasil) e cursou Ciências Econômicas na própria Universidade Federal do Ceará. Tem experiência em turismo e em sua relação com a sustentabilidade, realizando pesquisas e consultorias a entidades da sociedade civil e do setor público.

## **O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO NO NORDESTE BRASILEIRO E A SUSTENTABILIDADE**

### **ABSTRACT**

This article aims to present and analyze how the tourism has been developed over time on the coast of Brazil's Northeast, what were your influences and characteristics, and how they determined the form of development adopted. Thus, attempts demonstrate how this form of development eventually cause conflicts with the local population. Present the position of public policies during this process and how tourism caused impacts in the localities in which they are installed are other objectives of this article. The research focused on coastal tourism due to the hegemony of the coast as a tourist destination in the Northeast, also analyzing the traditional communities that inhabit the northeastern coast of Brazil.

**Keywords: Tourism; Brazil's Northeast; Local Communities; Public Policy.**

### **RESUMO**

Este artigo busca apresentar e analisar como o turismo se desenvolveu ao longo do tempo no litoral do Nordeste do Brasil, quais foram suas influências e características, e como elas determinaram a forma de desenvolvimento adotada. Assim, busca-se também demonstrar como essa forma de desenvolvimento acabou causando conflitos com a população local. Apresentar a posição das políticas públicas durante este processo e como o turismo causou impactos sobre as localidades em que se instalou são outros objetivos deste artigo. A pesquisa teve como foco o turismo litorâneo, devido à hegemonia do litoral como destino turístico do Nordeste, analisando também, assim, as comunidades tradicionais que habitam o litoral nordestino brasileiro.

**Palavras-chave: Turismo; Nordeste; Comunidades Locais; Políticas Públicas.**

## INTRODUÇÃO

O turismo representa uma forma peculiar de apropriação dos espaços tanto física como simbólicos. E o processo de mercantilização desses espaços gera inúmeros impactos, positivos e negativos. Becker (2001) define o turismo como híbrido, “no sentido em que ele é, ao mesmo tempo, um enorme potencial de desenvolvimento e um enorme potencial de degradação socioambiental, na ausência de uma regulação adequada para o setor”. Martins (2003) assim define a atividade: “o turismo representa um processo ou uma atividade geradora de impactos, é um conjunto complexo de sistemas que inclui, dentre outros, a economia, os ambientes naturais e os transformados pelo homem, e as várias outras relações propiciadas pelo setor entre países emissores e receptores de turistas, bem como entre o turismo e as respectivas sociedades”.

De acordo com a Organização Mundial do Turismo houve 924 milhões de viagens internacionais de turistas durante o ano de 2008, um aumento de 72% frente as 536 milhões de viagens em 1995. Entre 1995 e 2008 a curva de crescimento das viagens internacionais foi sempre crescente (com exceção de uma leve queda entre os anos 2002 e 2003), mesmo enfrentando turbulências durante crises econômicas e políticas em vários países importantes sejam como emissores ou receptores de turistas. A previsão da organização é que esse contingente de turistas aumente para 1.561 milhões de pessoas em 2020. Os dados trazidos pela OMT demonstram a importância da atividade turística dentro da economia mundial e, conseqüentemente, como geradora de emprego e renda – a OMT estima como 9,8% a parcela do turismo no PIB mundial, gerando uma receita de US\$ 7,2 trilhões e mais de 230 milhões de empregos diretos e indiretos (OMT, 2006). Vale destacar que a OMT apenas contabiliza dados referentes ao turismo internacional, sendo que muitos países possuem o turismo doméstico como fonte maior de receitas. É o caso de países com grandes extensões territoriais como os EUA, a China e o Brasil.

Mesmo assim é de extrema relevância o fato de que a atividade turística está ligada a 10% da força de trabalho global, sendo reconhecida como a indústria que mais emprega no mundo. São inúmeras as atividades ligadas a esta atividade, separadas pelo Conselho Mundial de Viagens e Turismo em Indústria do Turismo (aqueles setores ligados diretamente à atividade) e Economia do Turismo (aquelas atividades que de alguma forma são impactadas pelo turismo).

No Brasil, o Ministério do Turismo estimou em 5 milhões o número de turistas estrangeiros que visitaram o país somente no ano de 2008, para ficar na comparação com o mesmo período analisado pela OMT. Todavia, como tradicionalmente visto no país, o fluxo turístico doméstico é amplamente dominante, com 50 milhões de turistas aproximadamente (vale destacar que essa estimativa é feita em cima do número de passageiros aéreos, assim, não contabiliza o expressivo número de turistas que se deslocam por via terrestre). No Plano Nacional de Turismo confeccionado para o período 2003-2010 havia a meta de se atingir 65 milhões de passageiros nacionais, promovendo mais de 217 milhões de viagens no mercado interno. Se almejava, também, a vinda de mais de 9 milhões de turistas estrangeiros para o país por ano. O governo também pretendia criar condições para que mais de 1,7 milhões de empregos fossem gerados pela atividade. De acordo com o Ministério do Turismo (2008), o turismo representa 7,1% do PIB nacional, gerando uma receita de US\$ 5.800 milhões e 5,5 milhões de empregos (o Ministério estima que a cada 16 empregos gerados no país um esteja ligado ao turismo). A meta do Plano Nacional de Turismo para 2010 era que fossem gerados em torno de US\$ 8.000 milhões em divisas. O próprio orçamento dos órgãos voltados para o desenvolvimento do turismo demonstra a força da atividade – o Ministério do Turismo, quando criado, dispunha de um orçamento de R\$ 377 milhões, o que foi aumentado para R\$ 2.600 milhões em 2008. Carvalho (2009)

afirma que, de acordo com a matriz insumo produto do IBGE, a atividade turística tem um impacto em 52 itens da economia de um destino.

Diante de números tão expressivos, fica clara a importância do turismo como gerador de emprego e renda. E foi este caráter que levou os governos brasileiros ao longo do tempo a incentivarem o crescimento desta atividade. Contudo, o que não pode ser quantificado da mesma forma são os impactos negativos que a atividade trouxe aos locais onde se instalou. Não se pode reduzir o turismo somente ao seu caráter econômico, tem-se que levar em consideração todas as implicações culturais e ambientais que a atividade acarreta. E números tão expressivos representam, também, impactos de ordem semelhante. A forma como a atividade foi desenvolvida e planejada, principalmente nas últimas décadas, pode explicar em grande parte o surgimento e agravamento dos impactos sociais e ambientais levados às localidades – notadamente, às situadas no litoral do Nordeste. Assim, a presente pesquisa busca mostrar e analisar como a atividade turística começou a se desenvolver no país, focalizando no litoral nordestino, e quais foram os principais impactos negativos advindos dessa forma de planejamento. Faz-se uma apresentação de como as influências, sobretudo dos países ocidentais, moldaram a forma como o turismo foi implantado no Brasil. Demonstra-se que as políticas planejadas pelo poder público adquiriram grande importância, principalmente no fim do século XX, passando a direcionar o desenvolvimento da atividade, o que também caracterizará os conflitos com as populações que tradicionalmente habitavam as, agora, áreas turísticas. O turismo pode ser um grande aliado do desenvolvimento sustentável, principalmente ao tornar possível o desenvolvimento social e econômico, todavia também pode se tornar um grande entrave para a sustentabilidade devido o seu caráter excepcional de acelerador de processos de degradação socioambiental.

## **A INFLUÊNCIA OCIDENTAL NO PROCESSO DE VALORIZAÇÃO DAS ZONAS DE PRAIA**

O desenvolvimento de um olhar voltado para o mar e o crescente desejo pela praia é fruto de um processo complementar entre diversos fatores. Os aspectos sociais, econômicos e tecnológicos se somaram para permitir o desenvolvimento do interesse pelo litoral. A emergência de valores, hábitos e costumes transformaram o mar e o litoral, espaço antes envolto em mistérios e visto com certo temor, em local atrativo para a sociedade moderna. Essa mudança de paradigma em relação ao mar se dá de forma lenta e progressiva nos chamados países desenvolvidos e se espalha por suas áreas de influência, contudo, se desenvolvendo de forma característica quando se encontra com as próprias modificações culturais de cada localidade. Esse interesse crescente pelo mar é essencial para que se possa entender o turismo contemporâneo, em grande parte desenvolvido para atender à demanda constante pelos espaços litorâneos, e principalmente o turismo desenvolvido no Nordeste do Brasil, que tem como principal atrativo seu extenso litoral.

O Brasil se caracteriza por ter recebido influência das mudanças de atitude ocidentais, principalmente àquelas que vieram com a racionalidade higienista e com a arte elitista de morar na praia, seja ocasionalmente (vilegiatura) ou permanentemente. A mudança de pensamento se dá aos poucos na Europa com o advento da Oceanografia e de outras ciências, que desvendam muitos dos “enigmas” que eram representados pelo mar. A esse avanço da ciência, também se dá a valorização da praia e do mar pelos românticos, que tratam de divulgar essas “belezas” e a influenciar o restante da população. A medicina também tem papel importante na mudança de conceito sobre o mar, pois, de acordo com os avanços científicos, passa a indicar banhos de mar como forma de tratamento terapêutico. Para Claval (2004) as inovações trazidas da Europa

penetram em terras brasileiras, principalmente através do Rio de Janeiro, se alastrando posteriormente para outras cidades. Em fins do século XIX e começo do XX a cidade do Rio de Janeiro começa a perceber uma valorização das práticas marítimas modernas associadas ao tratamento terapêutico, o que provoca algumas mudanças estruturais na cidade. O movimento em direção às praias da cidade aumenta no período entre guerras devido à valorização social de se morar na praia e provoca mudanças estruturais ainda mais profundas, como a criação de mais túneis para se transpor a complicada geografia carioca e alcançar mais facilmente determinadas praias.

Já nas cidades nordestinas a valorização do litoral se dá primeiro como forma de tratamento de doenças pulmonares, devido aos supostos benefícios que o ar da costa teria em consonância com o pensamento científico difundido à época, pensamento este oriundo da teoria de Lavoisier sobre a importância do bem respirar. Contudo, assim como aconteceu no Rio de Janeiro, também houve uma valorização social em se morar na praia, todavia foi mais caracterizado pela vilegiatura do que pelas residências permanentes. Na capital do Ceará, por exemplo, a região da Praia de Iracema percebe um grande processo de valorização de seu espaço, principalmente a partir da década de 1930. Recife passa por semelhante processo um pouco mais tarde, na década de 1950. Assim, Dantas (2009) afirma: “é neste quadro que se pode escrever o desejo pelo mar no Brasil, próximo daquele da invenção da praia no Ocidente”. Linhares (*apud* Dantas, 2009) inclusive cita uma linha evolutiva que se inicia com um movimento produzido na França, depois na Bélgica, se espalhando para a América do Sul através de Viña Del Mar/Chile e Punta Del Este/Uruguai, até chegar às praias do Rio de Janeiro. O autor inclusive fala da importância da aristocracia brasileira como difusora de opiniões e formadora de modismos, aristocracia esta influenciada principalmente pela intelectualidade francesa. Como exemplo, o imperador D. Pedro II ao se tornar adepto

do banho de mar como tratamento terapêutico, se torna também um dos maiores divulgadores desta prática marítima entre seus conterrâneos. Porém, a valorização do mar percebida ao longo do tempo no país não foi simplesmente uma forma de imitação dos valores europeus. No Brasil este processo também teve suas peculiaridades e características intrínsecas às regiões brasileiras, tornando-se muito mais complexo e variado.

Mas, este processo não foi tão regular e homogêneo. Em Fortaleza, por exemplo, a valorização das zonas de praia não resultou de uma simples transferência de informação de um grupo que detêm o saber para outro, ou seja, da elite intelectual sobre o restante da população. Em muitas ocasiões esses novos costumes passaram de forma simbólica, inclusive, não foram adotados de forma pacífica pela comunidade local. Em Fortaleza a beira-mar era ocupada pela atividade portuária, o que dificultava em muito a apropriação do espaço pelas classes abastadas para quaisquer outros fins. Contudo, essa intensa atividade comercial gerada pelo Porto era um movimento de duas mãos, ao mesmo tempo em que afastava a classe abastada da região litorânea também trazia valores culturais da Europa. E assim, a sociedade cearense se fazia saber do que acontecia no velho continente, incorporando muitos dos hábitos trazidos de lá, porém, com a característica de os indivíduos poderem recusar ou dificultar a adoção de determinados costumes. Para se ter uma ideia de como a sociedade local absorvia os valores europeus e modificava-os, diferenciando-se do que acontecia no velho mundo, Paiva (1971) aborda como o primeiro tipo de prática terapêutica ligada à praia adotado pelos europeus – o banho de mar – chega aos fortalezenses. Estes, quando passam a adotar a prática, realizam-na por meio de estabelecimentos especializados (principalmente antigas casas de campo religiosas), que, ao contrário do que ocorria no

Ocidente, não tinham uma normatização médica específica, eles simplesmente abrigavam os doentes em busca de cura, dando-lhes total liberdade na hora dos banhos.

## **QUANDO A CIDADE SE VOLTA PARA O CONTINENTE: A IMPORTÂNCIA DO SERTÃO**

As cidades nordestinas tinham a característica de se voltarem para o continente, dando pouca importância para o mar. Essa característica era fruto da maneira como as cidades foram pensadas e se desenvolveram ao longo do tempo. Como exemplo pode-se citar o modo como Fortaleza foi projetada por Adolfo Herbster no século XIX. O seu plano para Fortaleza não levava em consideração as áreas litorâneas. Nele, a cidade cresceria para a região Oeste, Leste e Sul. A zona do porto era a única região litorânea que interessava, pois representava a comunicação da cidade com o mar. A orientação da cidade voltada para o interior evidencia os interesses da classe abastada da cidade, que, fora a zona portuária, não possuía interesses na costa. Esse traço característico das cidades litorâneas era comum à época, pois desde o processo de colonização o mar não tinha muitos atributos a oferecer para as elites locais, apenas representava um entreposto comercial para as mercadorias que seriam vendidas, assim como representava também a forma mais fácil de adentrar o continente. A forma como a Capitania da Bahia foi estruturada, por exemplo, reforça esta racionalidade. Vasconcelos (2000) aponta a construção do Forte, para defesa do território, e do Porto, para escoar a produção, principalmente de cana-de-açúcar vinda do recôncavo baiano, como principais construções. As inovações tecnológicas, como a construção das ferrovias e os navios a vapor, só reforçam ainda mais essa característica, pois a cidade se constrói para o Porto e sua função comercial. Assim, Dantas (2009) afirma que as zonas de praia vão ser ocupadas pela classe pobre, principalmente formada por migrantes vindos do interior e que não têm condições de morar nas regiões construídas

por e para a classe rica. Essas pessoas irão ocupar os terrenos de marinha, onde também residem alguns pescadores, porém, na impossibilidade de serem integrados às vilas de pescadores, irão ocupar áreas adjacentes, permitindo o surgimento das primeiras favelas.

Será essa elite local, ligada ao sertão e seus produtos, que propiciará a criação de uma demanda pelo lazer marítimo posteriormente. E será esse lazer que expandirá a ocupação da costa, quando as classes mais abastadas se renderão a vilegiatura e aos banhos de mar. Esse processo depois será “exportado” para o restante do litoral nordestino, abrangendo quase que toda sua totalidade. O crescimento do interesse pelo mar provoca mudanças na estrutura da orla marítima das capitais. A paisagem vai se modificando com a construção das segundas-residências, substitutas dos antigos vilarejos de pescadores. As cidades passam a ser palco de conflitos entre os espaços de consumo do lazer e os espaços da produção, o que ocasionou o distanciamento dos pescadores e das classes pobres do litoral à medida que a elite se apoderava da beira-mar. De acordo com Lefebvre (1986), no espaço de consumo assiste-se à transformação da natureza em mercadoria oferecida aos amantes da praia.

## **A CIDADE SE VOLTA PARA O MAR POR CAUSA DO TURISMO LITORÂNEO: A CONSTRUÇÃO DA IMAGEM TURÍSTICA**

O turismo litorâneo, antes uma atividade basicamente realizada pela elite, passa a se popularizar nos países desenvolvidos graças às mudanças no quadro socioeconômico, que suscitaram aumentos nas rendas das famílias médias, proporcionando o advento do turismo de massa no Ocidente. Muitos autores colocam o desenvolvimento da atividade turística como algo inerente ao ser humano, o desejo de conhecer novos ambientes. Outros falam até da contraposição à sedentarização

progressiva das comunidades humanas como incentivadora do turismo. Mas foram algumas características específicas que possibilitaram o crescimento desta atividade tal qual se conhece atualmente. Becker (2001) afirma que: “[...] a expressão madura do turismo pressupõe a moderna sociedade capitalista. Foi no século passado, a partir da ampliação da escala da acumulação de capital e das inovações da tecnologia de transporte, com a ferrovia e a navegação a vapor, que grupos sociais puderam gastar dinheiro com o turismo tal como nós hoje entendemos tal atividade”.

Dumazedier (1980) ainda cita como causa da popularização do turismo a consolidação das políticas sociais garantidoras dos direitos trabalhistas como as férias remuneradas, que permitirão um tempo livre dedicado ao lazer do trabalhador. A promoção da atividade turística torna-se uma nova fronteira de acumulação capitalista, com uma característica nova, que é a condição de se agregar aos espaços produtivos pré-existentes sem competir diretamente com eles. E as mudanças que transformaram o alcance do turismo se deram principalmente a partir de meados do século XX, com a massificação dos padrões de consumo trazidos pelas políticas econômicas do welfare state, originadas principalmente nos países capitalistas centrais. Assim, as pessoas oriundas dos países desenvolvidos passam a demandar espaços de países tropicais cada vez mais distantes, como as Antilhas, por exemplo, que se torna um grande destino turístico para norte-americanos.

Todavia, o turismo induzido por uma forte demanda externa é apenas uma característica de desenvolvimento. As próprias Antilhas são um exemplo claro de nação que desenvolveu um turismo baseado na demanda dos países desenvolvidos. Contudo, têm-se países que conheceram um crescimento influenciado tanto por uma demanda externa como interna, que possuem uma elite local forte que participou do processo de valorização dos espaços turísticos. O México, por exemplo, percebeu um

desenvolvimento turístico influenciado pela demanda externa, eminentemente norte-americana, devido à proximidade dos EUA, seu vizinho fronteiriço. Mas também observou uma grande demanda interna, impulsionada pelo crescimento da infraestrutura voltada para receber os turistas americanos e por um processo de desenvolvimento socioeconômico semelhante ao ocorrido nos países desenvolvidos. Já o Brasil conheceu um desenvolvimento turístico característico, pois foi fortemente influenciado pela demanda doméstica, tradicionalmente realizada por uma elite abastada, mas que se popularizou quando se formou uma classe média forte no país. Os fluxos turísticos internacionais em direção ao Brasil se fortalecem apenas a partir da década de 1980 e 1990, mesmo assim a demanda interna continua puxando a evolução do turismo.

No Ceará, por exemplo, é a partir daí que se começa a construir um turismo voltado para o exterior. O papel de Fortaleza, então, se torna estratégico como ponto de recepção e distribuição dos turistas a partir da construção de um Aeroporto Internacional e através da construção de um sistema de vias e serviços turísticos – processo semelhante ocorreu com as outras capitais do Nordeste. Fortaleza desponta, então, como cidade litorânea que começa a manipular diretamente as zonas de praia dos municípios costeiros do Ceará. A cidade, enfim, vira seus tentáculos para a zona costeira. Todos os esforços do governo e da iniciativa privada se voltam, agora, para a beira-mar, denotando racionalidade de ocupação paralela à zona costeira. Dantas (2002) constata que esta nova mentalidade necessita da estruturação de políticas de marketing relacionadas à necessidade de elaboração de um quadro simbólico que suscita a valorização da zona de praia. Começa-se, então, a construção da imagem da Terra do Sol. Se antes a valorização dos espaços litorâneos estava ligada a grupos locais que buscavam algumas atividades marítimas, agora esses espaços estão orientados por uma lógica internacional.

O turismo litorâneo percebeu um desenvolvimento tardio no Nordeste brasileiro. Apenas com o PRODETUR/NE – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – em meados da década de 1990 é que se elaborou uma estratégia desenvolvimentista integrada para a região baseada no incremento da atividade turística. O volume de investimentos aplicados por este programa colocou o turismo como um dos principais vetores de desenvolvimento econômico da região. Os investimentos foram direcionados, em sua maior parte, para dois estados (Bahia e Ceará, recebendo respectivamente US\$ 139 milhões e US\$ 88 milhões, representando 57,33% do total de recursos, de acordo com o relatório final do Banco do Nordeste do Brasil), fragmentando a região e criando áreas associadas às imagens turísticas internacionais. A concentração de investimentos em determinadas áreas cria os chamados Polos de Desenvolvimento de Turismo no Nordeste Brasileiro (12 polos espalhados pelo litoral nordestino – com uma única exceção não litorânea, o polo da Chapada Diamantina). Essas áreas se tornam subordinadas às estruturas criadas nas capitais estaduais, que recebem e distribuem os fluxos. Vale destacar que, além dos investimentos massivos do poder público, a iniciativa privada se beneficia diretamente dessa política de desenvolvimento do turismo e também passa a investir, principalmente nas capitais, construindo uma forte rede de hospedagem. Refletindo o caráter de complementaridade com os investimentos públicos, as cidades de Salvador e Fortaleza são as que mais recebem recursos do capital privado (com 292 e 229 estabelecimentos hoteleiros, respectivamente).

O turismo litorâneo empreendido em larga escala no litoral nordestino transforma as zonas de praia em mercadoria nobre, modificando radicalmente a paisagem litorânea a partir das capitais. As áreas tradicionalmente ligadas à pesca e ao Porto são agora destituídas. Esse processo, que tem início com a vilegiatura marítima e

encontra seu ápice no turismo litorâneo, provoca a inserção de novos atores e a expulsão dos antigos habitantes, assim como, paradoxalmente, o fortalecimento dos movimentos de resistência (DANTAS, 2005). Dentro da lógica de desenvolvimento do turismo houve a necessidade de construção de uma imagem turística para as cidades nordestinas. Imagem esta engendrada em consonância com a racionalidade criada nas cidades litorâneas dos países em desenvolvimento que já conheciam um forte fluxo internacional de turistas, ou seja, havia um modelo internacional de desenvolvimento do turismo a ser adotado. A formação dessa imagem turística das cidades também teve um forte caráter político, pois foi utilizada de forma a representar símbolo de sucesso e viabilidade do governo. Este quadro é característico do ocorrido no Ceará, que criou a imagem de Terra do Sol. Essa nova imagem de um Ceará moderno contrapõe-se à imagem trágica associada ao imaginário social da seca e da pobreza. Imagem histórica esta associada ao sol inclemente, que castigava os cearenses provocando o flagelo da seca e agora proporciona muitas horas de lazer para os visitantes. Rebouças et al. (1994) ressalta que a imagem do sol foi usada por anos pelas elites conservadoras como representação da seca e das agruras do povo nordestino, motivando as ajudas do governo federal. As elites locais souberam se aproveitar deste discurso e das ajudas federais, tornando a região dependente destes aportes.

É interessante notar que o processo de criação da imagem turística do Estado conseguiu atingir seu objetivo. O Ceará, e o Nordeste de uma maneira geral, se consolidaram no imaginário popular como um destino turístico, principalmente incentivado por suas belezas naturais. A criação de uma identidade, de uma marca, é essencial para o desenvolvimento do turismo. Middleton e Clarke (2002) afirmam que “é preciso identificar, posicionar e criar uma marca para os países, destinos ou regiões nas mentes dos visitantes potenciais e assim diferenciá-los dos demais”. Os

consumidores, antes acostumados a associar a questão econômica a produtos palpáveis, agora associam os produtos aos sentimentos, aromas, cores, às experiências em geral. É esse o nicho de atuação da atividade turística. Assim, inclusive, a criação de um slogan associado à imagem que se quer passar da localidade se torna imprescindível. Daí a tentativa do Ceará de se colocar como Terra do Sol, para reforçar sua imagem junto ao turista. Os publicitários e profissionais da área de marketing chamam essa estratégia de branding, que tem como propósito fazer com que as pessoas associem de forma positiva um determinado produto a uma marca. No plano federal, por exemplo, o Ministério do Turismo adota a chamada Marca Brasil desde 2005, um logotipo que representa o turismo e promove o país no exterior. Todavia, o exemplo mais clássico de estratégia de promoção do turismo e criação de uma marca vem da cidade de Nova York, com a campanha “I love New York”, durante a década de 1970, onde conseguiu fazer com que uma cidade industrial e decadente se colocasse como o maior destino turístico mundial anos depois.

## **AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA DESENVOLVER O TURISMO**

Voltando para o plano político nordestino de meados do século XX, havia um discurso simbólico determinista que remetia a um quadro natural perverso, marcado pela semiaridez e pelas secas intermitentes. Assim, criaram-se inúmeras instituições públicas federais para o Nordeste, sendo as principais: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, Banco do Nordeste do Brasil – BNB. Além de muitas rodovias e ferrovias ligando as capitais ao interior do Estado. Nessa época, enquanto cidades litorâneas de muitos países em desenvolvimento já percebiam o incremento do turismo em suas áreas, o litoral nordestino não se enquadrava nesse fenômeno. Embora o turismo de caráter nacional já se fizesse presente, principalmente em Salvador.

Enquanto a maior parte dos países em desenvolvimento, como o México, por exemplo, elaborava estratégias de desenvolvimento que uniam a industrialização e o turismo, o Brasil ignorava a segunda atividade, com pequenas exceções feitas, como no caso do Rio de Janeiro, que já tinha se consagrado como grande destino turístico internacional. A estratégia de desenvolvimento brasileira teve um forte caráter industrial, principalmente a partir do governo Juscelino Kubitschek (1956-1960).

Esse panorama que focava na industrialização impede que se aproveitem as potencialidades turísticas do Nordeste, que as negligencia, deixando-as em segundo plano. O primeiro plano era dedicado a conseguir recursos federais para implantação de indústrias na região e combater as agruras da seca conforme orientação da política central. Daí a importância da criação de órgãos específicos para a região como a SUDENE e o DNOCS. As políticas de desenvolvimento do turismo ou não existiam ou apenas apresentavam as potencialidades da região em forma de inventário. O novo grupo político que emerge durante a década de 1980 no Ceará traz novas ideias, suscitando o lado positivo do semiárido e do litoral em contraposição ao que era apregoado pelas antigas oligarquias. Este novo grupo político era composto por empresários e funcionários públicos da época, que, embora representassem uma ruptura com as antigas oligarquias regionais, não era uma ruptura total – havia alianças com algumas antigas figuras políticas. O quadro político nacional da época também ajudou na implantação das novas políticas desenvolvimentistas ao permitir uma maior descentralização do poder, as decisões passavam a ser orientadas a partir do próprio Estado ou Município e não mais apenas do governo centralizador de decisões. Assim, qualquer Estado poderia, por exemplo, traçar alianças multilaterais diretamente com o capital internacional sem mediações do governo federal. Outra característica marcante dessa nova política foi a participação massiva da iniciativa privada, bastante incentivada

pelos “novos” políticos. Já em 1989 o governo estadual do Ceará lança o Programa de Desenvolvimento do Turismo em Zona Portuária – PRODETURIS, colocando o Estado na vanguarda do desenvolvimentismo baseado na atividade turística e tornando-o um paradigma para a região. Foi este programa que influenciou o governo federal a implantar posteriormente o PRODETUR/NE.

Aqui, se faz necessário apontar como o turismo era planejado pelo poder público não só no Nordeste, mas também pelo governo federal. As políticas públicas voltadas para a atividade turística nunca foram prioridade para o desenvolvimento econômico do país, como visto antes, embora esta fosse uma atividade relevante já desde as primeiras décadas do século XX, principalmente com o desenvolvimento do Rio de Janeiro como importante destino turístico, a instituição da Sociedade Brasileira de Turismo na década de 1920 e a criação de inúmeras companhias aéreas para atender à crescente demanda (VASP, PANAIR, VARIG, entre outras criadas durante a primeira metade do século XX). É interessante apontar que o turismo se beneficia da crescente infraestrutura criada no país, notadamente a construção de inúmeras rodovias ligando várias cidades, passando a crescer exponencialmente. É dessa época que surge a primeira tentativa concreta de se planejar o turismo, que vem com a criação da Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR (atual Instituto Brasileiro de Turismo), apenas em 1966, através do decreto-lei 55, que criava também o Conselho Nacional de Turismo – CNT. Na época foi sistematizado o Sistema Nacional de Turismo, que era coordenado pelo CNT e pela própria EMBRATUR. O planejamento era totalmente centralizado e pensado dentro das prioridades estratégicas dos governos militares instaurados no poder a partir de 1964. Outra característica marcante desse período foram os incentivos fiscais e financiamentos (foi criado no início da década de 1970 o FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo), principalmente focalizados na construção de empreendimentos turísticos.

As principais medidas tomadas à época foram a definição dos chamados portões de entrada no país (Manaus, Fortaleza, Recife e Salvador), implantação de redes hoteleiras internacionais, implantação de escritório no exterior para divulgar o país e inauguração de alguns aeroportos internacionais, como o Galeão no Rio de Janeiro. A partir da redemocratização do país, o governo federal ensaia uma maior liberalização do planejamento turístico, diminui o controle sobre os serviços e cessa os incentivos fiscais, ficando toda a estrutura do setor voltada apenas à promoção no exterior. Para Carvalho (2009): “em resumo, a ação do governo praticamente restringiu-se ao financiamento de hotéis, enquanto havia recursos, a um controle relativo da atividade e a uma promoção de nosso produto ineficiente e descontinuada”. Apesar de o turismo já representar uma fonte de receita grande para o país – entre 1987 e 1990 a atividade estava entre os dez produtos mais importantes da pauta de exportação, correspondendo a 4,7%, mesmo o país representando apenas 0,57% da receita total do turismo mundial (BECKER, 2001) – nada de mais efetivo e concreto foi pensado nesta época. Vale ressaltar, ainda, que a constituição de 1988 aponta o turismo como uma atividade econômica essencial para o desenvolvimento do país.

Contudo, é a partir do governo Collor, no início da década de 1990, que se fez o esboço de uma nova política desenvolvimentista voltada para o turismo, acompanhando o exemplo de alguns Estados nordestinos que saíram na frente. Para Becker (2001), essa nova política “fortalece a ideia do turismo como fator de desenvolvimento e se funda, não só no discurso, mas também na prática, na descentralização, com a EMBRATUR deixando de ser a legisladora e executora do turismo”. Isso aconteceu através da promulgação da lei nº 8.181/91 que definia uma política objetiva para o turismo, além de extinguir o Conselho Nacional de Turismo e modificar o nome da EMBRATUR para Instituto Brasileiro de Turismo. Assim, é

desenvolvido o Plano Nacional de Turismo – PLANTUR, em 1992, visto como um plano de desenvolvimento regional que auxiliasse na diminuição das disparidades regionais. Por isso, pretendia diversificar e distribuir geograficamente a infraestrutura, altamente concentrada no Sul e Sudeste do país. No PLANTUR havia a previsão de criação de polos de turismo integrados em novas áreas, para onde a infraestrutura deveria se direcionar atraindo a iniciativa privada. Esses polos poderiam ser em locais já consolidados como destinos turísticos, em desenvolvimento ou com potencial para tal. O que se conseguiu efetivar de concreto desse plano, realmente, foi o PRODETUR/NE. Já que o grande objetivo desse plano era a descentralização da tomada de decisões sobre o planejamento turístico, os Estados ficavam responsabilizados por trazer as demandas dos Municípios e realizar a articulação com o governo central, além de definir a hierarquia dos polos e prioridade dos projetos. Todavia, isso promoveu uma competição entre os Estados pelos recursos oriundos de organismos internacionais, destacadamente o BID, o que pode explicar em parte a disparidade da quantidade de recursos aplicados entre os Estados nordestinos.

Ainda no governo Itamar Franco é criado o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo – MICT, sendo criada também a Secretaria Nacional de Turismo e Serviços vinculada à EMBRATUR, o que demonstra o crescimento da importância do setor para o governo. No início do governo Fernando Henrique é elaborado o documento “diretrizes para uma política nacional de turismo”, que seria adotado pelo então presidente como norteador das políticas públicas aplicadas no setor. As principais ideias desse documento ratificam o que foi planejado pelo PLANTUR em 1992, buscando a descentralização das tomadas de decisões como cerne do planejamento. Assim, para executar e coordenar o processo de descentralização previsto no plano, é criado o Ministério do Esporte e Turismo, que estabelece como principal programa o

PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo. Nessa mesma época são construídos outros nove aeroportos e inúmeros resorts espalhados pelo país. O objetivo principal era buscar um desenvolvimento sustentado do turismo, alicerçado no desenvolvimento local e guiado pela iniciativa privada. De acordo com o discurso oficial, esse plano era estratégico, pois representava: “um processo visando à conscientização, à sensibilização, ao estímulo e à capacitação dos vários monitores municipais, para que pudessem despertar e reconhecer nas sociedades locais, a importância do turismo como gerador de emprego e renda, conciliando o crescimento econômico com a preservação e a manutenção do patrimônio ambiental, histórico e social, e tendo como resultado a participação e gestão da comunidade envolvida (EMBRATUR, 2001)”.

O governo de Luís Inácio Lula da Silva enxerga a atividade turística como um instrumento estratégico de desenvolvimento regional e local sustentável, dando mais ênfase a ela. Assim, desmembra-se o turismo para criar um ministério próprio, o MTur – Ministério do Turismo. Com ele, é criado também um novo plano nacional, que abrange o período de 2003 a 2007, sendo posteriormente revisado para os últimos anos do governo. Todavia, os principais objetivos desse plano não diferiam muito dos anteriores, buscando a geração de empregos, qualificação profissional da mão-de-obra, redução das desigualdades regionais, proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, dentre outros, tudo orientado por uma gestão descentralizada. É criado um novo programa para substituir o PNMT chamado de Programa de Regionalização do Turismo – PRT, que abrangia uma área maior, em vez de focar nos municípios. A segunda fase do PRODETUR/NE também é implantada durante esta gestão, o que claramente demonstra a continuidade dos objetivos.

## **AS CONTRADIÇÕES DO DESENVOLVIMENTO DO TURISMO**

A análise de alguns estudos demonstra como a implantação de forte atividade turística em determinados locais pode impactar no meio social, cultural, econômico e ambiental. Como já explicitado anteriormente, o turismo conheceu significativo aumento no incentivo ao seu desenvolvimento, principalmente no litoral nordestino. Porém, outras regiões brasileiras perceberam processo semelhante em suas áreas e enfrentaram os mesmos conflitos. Como exemplo pode-se citar o que ocorreu em Salinópolis, litoral Norte do Estado do Pará, em estudo de Adrião (2003). Todavia, foi mesmo no litoral nordestino que o turismo se desenvolveu de forma exponencial e em um curto espaço de tempo e, conseqüentemente, provocou impacto e conflitos. Com o foco desenvolvimentista nordestino voltado para o turismo, caracterizado principalmente pela implantação do PRODETUR/NE na década de 1990, o litoral do Nordeste conheceu uma profunda e rápida modernização. Essa modernização acelerada e impessoal encontrou forte oposição, principalmente, nas comunidades tradicionais características do litoral nordestino. O Ceará se destacou nesse processo, pois foi e continua sendo um dos palcos principais deste conflito e dos movimentos de resistência dele originado.

A atividade turística, pela forma que se apropria do espaço tornando-o mercadoria, produz diversos efeitos tais como um forte incremento da especulação imobiliária. Foi, principalmente, essa especulação que ocasionou clivagens entre os moradores do litoral e o grande capital empreendedor. Estes conflitos foram observados desde o extremo litoral Oeste ao extremo litoral Leste do Ceará. Comunidades como as de Batoque, Caetanos de Cima, Flecheiras, Prainha do Canto Verde e Tatajuba se tornaram exemplos de resistência frente aos investimentos em empreendimentos turísticos em suas localidades. Porém, as clivagens ocasionadas pelo turismo não ocorrem apenas entre as comunidades e os investidores externos, mas também entre os

próprios moradores, que divergem entre si. Rodrigues (2010), por exemplo, demonstra como o crescimento do turismo produz mudanças na percepção dos próprios moradores sobre a terra. Passa-se da concepção de direito sobre a terra dado pelo uso e o atendimento às necessidades para uma concepção mercantil da mesma. A autora tem como objeto de sua pesquisa a evolução do que ocorreu em Tatajuba, praia do Município de Camocim, litoral Oeste do Ceará. Lá os conflitos tiveram origem no interesse crescente de empresas estrangeiras pelas terras onde se situam quatro vilas e habita uma comunidade tradicional, que vive quase que exclusivamente da pesca. Lá, a principal característica do movimento de resistência foi justamente a divergência entre os próprios moradores da comunidade sobre o que seria mais vantajoso para eles. Essa divergência provocou o enfraquecimento do movimento de resistência, não permitindo que eles se tornassem Reserva Extrativista, por exemplo, o que já dificultaria a ação dos especuladores, como ocorreu com outra comunidade litorânea do Ceará – Batoque, situada em Aquiraz.

Todavia, é interessante apontar que, a despeito dos conflitos que aconteceram em grande parte do litoral cearense e também nordestino, o mais comum foi a implantação de toda uma infraestrutura turística e de grandes investimentos privados e públicos sem qualquer resistência da população local. Em muitos casos o discurso oficial desenvolvimentista ajudou, inclusive, a trazer o apoio desta população. Assim, os impactos socioambientais se espalharam e se aprofundaram por todo o litoral nordestino sem que houvesse nenhuma contestação a eles. Aliado a isso, deve-se levar em consideração que as regiões litorâneas são naturalmente mais suscetíveis a perturbações, o que agravou os impactos ambientais provocados pelo turismo, desenvolvido em sua maior parte nestas áreas. Todos estes fatores potencializados pelo crescimento insustentável da atividade turística, caracterizada por um planejamento

pensado de forma global, em consonância com a imagem turística internacional criada, e não pensado localmente, tendo seus habitantes como sujeitos do desenvolvimento. Fontes e Lage (2003), em estudo analisando o Complexo Turístico de Sauípe – litoral Norte da Bahia – trazem um exemplo esclarecedor de como é insustentável se desenvolver um turismo dessa forma. Em uma área equivalente a 1.754,92 hectares, construiu-se um moderno Complexo Turístico, com resorts e hotéis de padrão internacional, com o objetivo de se tornar um dos maiores destinos turísticos da América do Sul. A própria população local se iludiu com a promessa de desenvolvimento econômico trazido pelo projeto. Porém, o que se viu logo após a finalização do empreendimento foi que a população local ficou alijada do processo. Os empregos gerados não foram ocupados por eles, embora tenha havido a tentativa de se realizar uma capacitação. Depois, os trabalhadores que vieram para a construção do projeto resolveram fincar moradia em Sauípe devido às promessas de trabalho, o que inchou a pequena população da cidade. A situação se agravou ainda mais quando um contingente enorme de pessoas aportou na cidade atrás de emprego, atraídos pelo sonho do desenvolvimento trazido pelo turismo. Estes novos moradores foram erguer suas casas na região periférica da cidade, que passou a perceber o surgimento das primeiras “favelas” em suas áreas. O projeto sequer conseguiu atingir sua meta econômica, já que o número de leitos construídos foi muito maior do que a demanda média durante o ano, deixando-os ociosos.

Grosso modo, a implantação do turismo nestas regiões litorâneas que viraram destinações turísticas, proporcionou mudanças profundas na organização social, nas relações dos homens entre si e entre os mesmos e a natureza, através da modificação das relações de trabalho e serviços, por exemplo. Como explicitado anteriormente, grande parte do litoral nordestino era habitado (e em grande medida ainda continua

sendo) por comunidades de pescadores, e é nessas comunidades que se observam as principais mudanças. Antes balizada pela pesca e agricultura, a economia local passa a girar em torno dos turistas. Sai-se de um trabalho que envolvia toda a comunidade, de caráter solidário, para um trabalho mais individualista. Essa mudança também traz benefícios, pois é inegável que o novo trabalho oferece melhores condições (a pesca é uma atividade insalubre, além de insegura, pois não garante rendimento fixo, e dependente das condições ambientais). Contudo, vários impactos socioambientais surgem a partir daí, sendo a mudança das relações entre os próprios moradores a grande característica desses impactos. A grande questão que se impõe é justamente contrapor as mudanças benéficas às outras. Vale a pena salientar que as mudanças benéficas não atingem todos os habitantes da localidade. Assim, a comunidade passa a conhecer dois meios de vida bem característicos: o primeiro, baseado na comunidade tradicional, mais dependente da natureza e que apresenta hábitos e costumes mais solidários entre si; o segundo, mais individualizado à medida que passa a se envolver mais com o turismo. Em longo prazo todos eles serão impactados pelo turismo, seja de forma direta – como aqueles que possuem alguma relação comercial com a atividade, seja de forma indireta – como aqueles que estão alheios ao processo, mas que percebem mudanças em seus hábitos devido às influências sociais, econômicas ou ambientais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Enquanto os governantes pensavam sobre o crescimento da atividade, a população local se via alijada do processo de desenvolvimento. Enquanto o turismo se desenvolve de acordo com um pensamento global, a população local não reconhece a cidade como turística. Assim como os movimentos de resistência das comunidades tradicionais que habitam as zonas de praia se multiplicam, se fortalecendo como crítica ao modelo de desenvolvimento adotado. A forma excludente como o turismo se

apropriada do espaço neste modelo, relega aos habitantes das comunidades tradicionais, como os pescadores, um lugar marginal. As zonas de praia perdem sua função tradicional de espaço de produção para ser apenas espaço de consumo. Em todo o litoral nordestino pode-se encontrar exemplos deste conflito. Criou-se uma imagem midiática internacional que se volta para o fluxo de turistas em detrimento das atividades tradicionais ligadas ao mar, imagem esta não aceita pela comunidade local, que não percebe o litoral dessa maneira. A elaboração das políticas de turismo deve estar ligada à realidade comum das comunidades, obedecendo às suas necessidades. Como afirma Solha (2006): “a política do turismo deve funcionar tanto no estímulo e no controle direto do desenvolvimento do turismo como também deve preocupar-se com a proteção dos interesses da sociedade”. Para que se encontre o desenvolvimento sustentável de qualquer sociedade deve-se buscar como pilar essencial o desenvolvimento social. Embora o turismo se apresente como uma grande força indutora de crescimento econômico, o que também se torna essencial para o desenvolvimento social, não se pode reduzir-se apenas a essa dimensão. O desenvolvimento deve ser pensado de forma local, garantindo o empoderamento da comunidade, levando seus conhecimentos e necessidades em consideração e incluindo-a em todo o processo.

A própria comunidade passa a se perceber como gestora do próprio destino, passando a apontar alternativas para a situação. O Turismo Comunitário, por exemplo, surge como solução a partir desses conflitos. Esse pensamento influenciou diversas comunidades cearenses, passando o Ceará a despontar como pioneiro no desenvolvimento desta forma de turismo. O Turismo Comunitário passou a ser, inclusive, visto como alternativa de defesa dessas comunidades frente ao apetite devorador dos grandes empreendimentos turísticos. No próprio Estado, algumas comunidades se reuniram através de uma rede – a Rede Tucum – e passaram a

compartilhar os conhecimentos em torno do desenvolvimento do Turismo Comunitário, além de unificar custos de divulgação, por exemplo. Ele surge com a proposta de inserir a atividade turística dentro dos preceitos do Desenvolvimento Sustentável, seguindo o pensamento de equilíbrio entre as três dimensões da sustentabilidade: econômica, ecológica e social/cultural. Tem a nomenclatura ligada à comunidade, pois requer o envolvimento de todos, elaborando um processo de planejamento participativo desde as tomadas de decisões até a execução das atividades. Em teoria é desenvolvido totalmente pela própria comunidade, pressuposto que põe a preservação ambiental e a responsabilidade social em primeiro plano, pois são “bens” da própria comunidade. Devido a todas as etapas da atividade ser realizadas pela própria população local, a renda oriunda desta atividade não sai da comunidade, tornando-a economicamente viável também. Contudo, a atividade turística não pode ser caracterizada como atividade fim, e sim como complementar às outras atividades econômicas realizadas dentro da comunidade.

## **REFERÊNCIAS**

ADRIÃO, Denise. Pescadores de sonhos: um olhar sobre as mudanças nas relações de trabalho e na organização social entre as famílias dos pescadores diante do veraneio e do turismo balnear em Salinópolis – Pará. 2003. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. Relatório Final de Projeto. Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – primeira fase. Fortaleza, 2005.

BECKER, Bertha K. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. Caderno Virtual de Turismo, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-7, 2001.

CARVALHO, Caio Luiz de. Políticas Públicas no Turismo Brasileiro – a cidade de São Paulo e a construção de sua identidade turística. 2009. Tese (Doutorado em Ciências da Computação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CLAVAL, Paul. La fabrication du Brésil: une grande puissance en devenir. Paris: Belin, 2004.

DANTAS, Eustógio W. C. A Construção da Imagem Turística de Fortaleza. Revista Mercator, Fortaleza, v. 1, n.1, p. 53-60, jan/jun 2002.

DANTAS, Eustógio W. C. O pescador na terra. In: SILVA, José Borzacchiello da, CAVALCANTE, Tércia Corrêa, DANTAS, E. W. C. (orgs.) Ceará – um novo olhar geográfico. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.

DANTAS, Eustógio W. C. Maritimidade nos trópicos: por uma Geografia do litoral. Fortaleza: Edições UFC, 2009.

DUMAZEDIER, Joffre. Valores e Conteúdos Culturais do Lazer. São Paulo: SESC, 1980.

FONTES, Ednice de O. ; LAGE, Creuza S. Apropriação do espaço pelo turismo em Saúpe e seu impacto no desenvolvimento local. In: CORIOLANO, Luzia Neide; LIMA, Luiz Cruz (orgs). Turismo comunitário e responsabilidade socioambiental. Fortaleza: EDUECE, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DO TURISMO. Programa Nacional do Turismo – diretrizes. Brasília, 2001.

LEFEBVRE, Henri. La production de l'espace. Paris: Anthropos, 1986.

MARTINS, José Clerton de O. Cultura e cultura organizacional: pressupostos das ações no turismo. In: CORIOLANO, Luzia Neide; LIMA, Luiz Cruz (orgs). Turismo comunitário e responsabilidade socioambiental. Fortaleza: EDUECE, 2003.

MIDDLETON, Victor; CLARKE, Jackie. Marketing de Turismo: teoria e prática. 3ª ed. Rio de Janeiro: Campos, 2002.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. Introdução à Metodologia da Pesquisa em Turismo, Editora Roca, 2006.

PAIVA, M. de Oliveira. A afilhada. Fortaleza: Editora Anhembi, 1971.

REBOUÇAS, Osmundo et al. Gestão compartilhada – o pacto do Ceará. Rio de Janeiro: Qualitymark ed., 1994.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Turismo, empreendimentos imobiliários e populações tradicionais – Conflitos e interesses em relação à propriedade da terra. Revista Civitas, Porto Alegre, v. 10, n. 3, 2010.

SOLHA, Karina T. Política de turismo: desenvolvimento e implementação. In: RUSCHMANN, Doris ; SOLHA, K. T. (Org.) Planejamento turístico. Barueri: Manole, 2006.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. Os agentes modeladores de Salvador no período colonial. Revista de Desenvolvimento Econômico, Salvador, v. 2, n. 3, p. 67-73, jan/2000.