

# INVESTIMENTOS TURÍSTICOS INTERNACIONAIS NO LITORAL DO NORDESTE BRASILEIRO: NOVOS DESAFIOS PARA A GESTÃO AMBIENTAL

**Maria Aparecida Pontes da Fonseca**

E-mail: mariapontes@cchla.ufrn.br

Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte,  
Campus Universitário – CCHLA Lagoa Nova 59072-970 - Natal, RN - Brasil

**Angela Lúcia Ferreira**

E-mail: angela.ferreira@pesquisador.cnpq.br

**Alessandro Ferreira Cardoso da Silva**

E-mail: alessandroferreira@hotmail.com

Departamento de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Norte,  
Campus  
Universitário - C.T. - Sala 87 Lagoa Nova 59072-970 - Natal, RN - Brasil

## Resumo

É inegável a importância que a atividade turística assume no contexto da globalização, quando se verifica a inserção, de modo mais significativo, de áreas periféricas no circuito turístico internacional. A necessidade de constituição de novos produtos, no qual o exotismo e as novas raridades relacionadas à qualidade ambiental ganham relevância, propiciou condições para uma maior visibilidade dessas áreas na economia mundial. As particularidades locais alimentam processos socioeconômicos de âmbito global, especialmente quando se trata da atividade turística fundamentada na diferenciação espacial. Nesse contexto, ressalta-se a valorização do espaço litorâneo no Nordeste brasileiro que, a partir dos anos noventa, começou a atrair investimentos turísticos de grupos internacionais motivados por políticas públicas de turismo implementadas na Região. Dentre as diversas questões relacionadas à intensificação de tais investimentos, destacam-se as de alcance ambiental e as referentes aos usos dos recursos naturais/paisagísticos. O trabalho visa compreender as implicações do modelo turístico adotado no uso e ocupação das zonas costeiras tendo como estudo de caso o litoral oriental do Rio Grande do Norte, que foi pioneiro na discussão e formulação de uma legislação ambiental específica e que tem sido alvo de muitos investimentos turísticos estrangeiros. Acredita-se que à questão levantada perpassa a discussão da relação público-privado na apropriação da zona litorânea face à inserção econômica dessa área no cenário turístico global.

**Palavras Chaves:** *espaço litorâneo; investimentos turísticos estrangeiros; gestão ambiental; áreas periféricas; Nordeste/Brasil.*

## Introdução

A relação entre uso econômico do espaço e a preservação dos recursos ambientais, tem sido cada vez mais conflituosa. Este aumento dos conflitos ocorre devido a natureza específica de cada elemento envolvido na transformação de recursos naturais em valores econômicos, além da “descoberta” de novas áreas até então pouco exploradas. Um primeiro problema dá-se no debate sobre a valoração econômica de áreas ambientais; os preços e valores, a especulação imobiliária, as “margens de lucratividade”, enfim, questões bastante discutidas para áreas urbanas e agrícolas, não são plenamente aplicáveis em espaços cujos recursos estão baseados nas características cênicas, ou de simples lazer contemplativo. Moraes (1999, 14), nesse sentido, encaminha a reflexão ao enunciar que “o fundamento de tal distinção fica bem evidenciado na diferença entre ‘terra-capital’ (um meio de produção) e a ‘matéria-terra’ (suporte de qualquer atividade produtiva)”.

Esse é o caso do Nordeste brasileiro, mais especificamente o seu litoral. Nos últimos anos, principalmente a partir de meados dos anos de 1990, o litoral nordestino está se constituindo como uma faixa contínua de investimentos nacionais e estrangeiros motivados pelo turismo como atividade econômica principal. Embora não tenha função extrativa, isto é, não se aproprie dos produtos naturais gerados – como os peixes da área costeira ou produção agrícola das margens – o turismo necessita criar uma rede de serviços urbanos de recepção, hospedagem e lazer para os visitantes; isso significa a acomodação do lugar aos interesses do produto turístico ofertado. Segundo Moraes,

“O litoral também se particulariza, modernamente, por uma apropriação cultural que o identifica como um espaço de lazer, por excelência, e os espaços preservados são, hoje, ainda mais valorizados nesse sentido. Isto sustenta uma das indústrias litorâneas de maior dinamismo na atualidade, qual seja a que serve às atividades turísticas e de veraneio” (Moraes, 1999, 18)”

A raridade dos recursos ambientais litorâneos – devido sua estreita faixa territorial – é outro fator fundamental que revela seu componente estratégico sendo que “a escassez de oferta de condições locais similares atuaria como alavanca de elevação do valor do lugar, numa valoração necessariamente comparativa e relacional” (Moraes, 1999,19).

No nordeste brasileiro, a economia do turismo mundial fortalece-se cada vez mais com destaque para o chamado turismo ecológico, cultural e de eventos. No rastro dos tradicionais tipos de turismo, destaca-se o chamado “turismo residencial”, isto é, construção de casas para temporadas longas de estrangeiros e suas famílias em áreas litorâneas. Esta forma de turismo por temporada traz consigo toda uma gama de serviços complementares, voltados não apenas para o lazer mas principalmente como suporte às áreas residenciais.

Tal fato tem sido bastante presente, pois segundo a Associação para o Desenvolvimento Imobiliário e Turístico do Nordeste Brasileiro – ADIT (apud Pinheiro, 2006, 46), a compra de imóveis por turistas cresceu 200% e o aluguel

64,52%, enquanto a hospedagem em hotel tradicional aumentou apenas 12,50% (Pinheiro, 2006, 46); o chamado “turismo residencial”, incluindo os turistas que se hospedam em casa de amigos e parentes, responde por 34,5% das formas de alojamento enquanto a rede tradicional de hotelaria atende 63,70% dos tipos de alojamentos utilizados por turistas no nordeste. Esse aumento em unidades de segunda residência tem impacto direto na qualidade ambiental das áreas, pois cria núcleos de ocupação intensiva em áreas de fragilidade ambiental e paisagística, não preparadas para receber tais investimentos.

A representação mais clara desse conflito dá-se na administração dos recursos ambientais que são fundamentais para o setor turístico nordestino: as praias, os rios e a paisagem costeira. O processo de adensamento populacional - principalmente das Regiões Metropolitanas - passa a ocorrer em municípios que até recentemente só possuíam um núcleo de urbanização, no caso as sedes municipais, e uma vasta área rural; as localidades costeiras de tais municípios, habitada quase sempre com população de baixa renda (colônia de pescadores e agricultores), passam a ser preferidas para a instalação de novos equipamentos como *resorts*, *condhoteis*, *flats*, condomínios fechados, o que leva a modificações na estrutura urbana e social dessas localidades.

Este trabalho objetiva, portanto, compreender as implicações do modelo turístico adotado no uso e ocupação das zonas costeiras. Por preliminar tem-se a relação público-privado como um dos principais conflitos entre este novo cenário econômico nordestino e o meio ambiente, que ocorre por meio da apropriação da faixa litorânea - área de praia - por investidores econômicos. Toda a faixa de praia é considerada legalmente de “uso comum do povo”, sendo sua gestão e ocupação administradas por uma legislação específica, normas e procedimentos. Em que medida a apropriação privada do solo, sob a lógica turística-econômica vigente, relaciona-se com a atual estrutura de gestão - legal e ambiental - nas áreas litorâneas nordestinas? Como tais procedimentos administrativos “dialogam” com as novas práticas de uso intensivo do espaço? De que forma os incentivos estatais favorecem a atração de novos investidores? Pode o poder local fazer frente às práticas de ocupação das áreas ambientais? Como os investidores se “apropriam” das áreas públicas?

Como forma de encaminhar as questões acima, focaliza-se a pesquisa em dois eixos básicos: a atividade turística e os investimentos imobiliários (capital e imóveis) existentes na Área Metropolitana de Natal, capital do Rio Grande do Norte. A atividade turística foi analisada a partir das novas articulações econômicas existente nas áreas costeiras pouco ocupadas, além do envolvimento estatal através do Programa de Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR como incentivador de investimentos.

Os investimentos imobiliários na área metropolitana foram analisados com base nos dados coletados nos órgãos de licenciamento ambiental, enquanto o volume de recursos financeiros foi identificado a partir dos relatórios do Banco Central do Brasil sobre investimentos estrangeiros alocados no estado, no ramo turístico e imobiliário.

Para dar conta da discussão aqui pretendida foi necessário ainda introduzir uma terceira vertente de preocupação além das atividades econômicas: o

gerenciamento costeiro, isto é a administração das áreas de praia e os conflitos existentes. Atualmente são cada vez maiores os esforços dos órgãos ambientais – tanto federais quanto estaduais – no sentido de orientar a ocupação territorial das praias, impedindo a invasão nas áreas de patrimônio público. Entretanto, a histórica falta de estrutura e os poucos investimentos realizados contribuem para a baixa efetividade da legislação ambiental e patrimonial dessas áreas. Estes três eixos – modelo de desenvolvimento turístico adotado, características dos empreendimentos imobiliários e gerenciamento costeiro compõem as partes do trabalho.

### **Globalização, turismo e as ‘novas raridades’**

Vários estudos apontam para a importância que a atividade turística assume no paradigma da globalização em função da reestruturação produtiva e da necessidade de colocar novos produtos no mercado que se caracterizam pela sua imaterialidade e intangibilidade, portanto inseridos no setor de serviços (Urry, 1999; Frangialli, 2002; Fonseca, 2004). Analisando a globalização do turismo, Beni (2003) afirma que os estudos recentes indicam a atividade turística como um dos segmentos econômicos mais globalizados, perdendo somente para o setor de serviços financeiros.

A dificuldade dos países periféricos competirem com países centrais em ramos mais tradicionais da economia e que exigem muitos investimentos em inovação e tecnologia, aliada a disponibilidade de ambientes naturais ainda pouco alterados e ocupados por atividades produtivas e, portanto, agora bastante valorizados por se constituírem em ‘novas raridades’, entre outros fatores, explicam o esforço de países como o Brasil procurar desenvolver ações no sentido de participar do mercado turístico global. Para Beni (2003, 28) “o turismo (...) passou há pouco a ser visto como o único meio de permitir às nações mais pobres viabilizarem sua integração à economia mundial”.

Considerando-se a dimensão do território brasileiro e a existência de vastos espaços ainda pouco ocupados que se constituem ‘novas raridades’ valorizadas no mercado turístico, a partir da década de noventa o governo brasileiro começou a desenvolver ações efetivas para promoção do turismo doméstico e internacional, de modo que seus efeitos já podem ser observados com o aumento do turismo no país. Em 1996 o fluxo receptivo internacional no Brasil foi de 2,7 milhões, enquanto no ano de 2005 esse fluxo aumentou para 5,4 milhões. No entanto, a participação percentual do Brasil no mundo é ainda bastante incipiente, representando, no ano de 2005, apenas 0,67% do total mundial. (Embratur, 2005).

Ao analisar as tendências apresentadas pelo turismo na atualidade, constatamos que uma das principais motivações das viagens é o reencontro com a natureza, o que se expressa nas diversas segmentações encontradas no mercado: turismo verde, turismo de aventura, turismo rural, ecoturismo, geoturismo, dentre outros. A explicação para tal fato pode ser encontrada em um trabalho de Santana (1999) em que a autora levanta uma discussão sobre a natureza enquanto uma mercadoria verde. Quando os “bens naturais” existiam em abundância os mesmos eram considerados “bens livres”, mas na medida em que o processo de urbanização e industrialização foi aniquilando e exaurindo os “bens

naturais” a natureza se torna uma nova raridade e a “natureza intocada” passa a ser mitificada. A autora observa ainda que a raridade dos “bens naturais” os torna passíveis de adquirirem valor de troca e serem transformados em mercadorias, ou seja, as “novas raridades” servem de estratégias para a reprodução do capital por adquirirem “valor de troca” e, por conseguinte, transformarem-se em mercadorias.

Lefebvre anteriormente já havia abordado a discussão onde a natureza e a própria forma espacial é transformada em mercadoria na medida em que o capitalismo avança, de modo que a natureza passa a ser comprada e vendida. O autor ressalta ainda o papel do turismo na comercialização dos bens naturais, na medida em que os problemas urbanos que deterioram a qualidade de vida nas grandes cidades vão assumindo grandes proporções (Lefebvre, 1969; 1974).

A área turística universo do presente estudo tem como ponto forte de atração turística a beleza paisagística e a qualidade ambiental e seu processo de valorização deve ser entendido a partir do contexto teórico acima delineado. Conforme pesquisa recente, 76,2% dos turistas internacionais que visitam o destino potiguar aponta os atrativos naturais como o principal fator para a escolha desta destinação (Start, 2006). Assim, se por um lado, o turismo assumiu grande magnitude no contexto da economia global decorrente da necessidade de se criar novos produtos, do desenvolvimento tecnológico e da compressão espaço-tempo, por outro devemos observar que se constitui uma atividade que se alimenta das particularidades locais e da diferenciação do espaço. É uma atividade global que se alimenta do local. A seguir se apresentará a conjuntura que propiciou a internacionalização do turismo no litoral norte riograndense.

## **O PRODETUR e a inserção do litoral potiguar no mercado turístico global**

A partir de 1990, os governantes dos estados localizados no Nordeste brasileiro, com intermediação do governo federal, idealizaram uma política pública denominada Programa de Desenvolvimento Turístico no Nordeste - PRODETUR/NE com o objetivo de inserir essa Região no mercado turístico internacional e participar, de modo mais efetivo, desse importante segmento da economia global. O PRODETUR Nordeste apóia os governos estaduais com financiamento do BID, através do Banco do Nordeste, seu executor financeiro.

Em sua primeira etapa o Programa priorizou investimentos em infraestrutura básica, e não propriamente turística, mas fundamentais para sanar ou minimizar deficiências que dificultavam o desenvolvimento satisfatório da atividade e a atração da demanda e investimentos internacionais. Os recursos destinados ao Programa totalizaram cerca de US\$ 670 milhões, distribuídos entre os seguintes componentes: aeroportos (34%), saneamento básico (24%), transportes (12%), recuperação do patrimônio histórico (5%), desenvolvimento institucional (4%), preservação e proteção ambiental (3%) e outros (18%) (Silva, 2001).

Essa primeira fase foi concluída em torno dos anos de 2002 e 2003 e está em andamento a segunda etapa do Programa, quando começa ocorrer maior diversificação dos investimentos e um redirecionamento para a capacitação da mão de obra, dos empresários e dos gestores públicos que atuam no segmento turístico. Isto parte da constatação que a qualificação desses profissionais constitui uma das principais debilidades que atravança a inserção competitiva do

Nordeste brasileiro no turismo globalizado. A efetiva internacionalização do turismo no estado do Rio Grande do Norte, deu-se com a implantação da primeira etapa do PRODETUR, levando ao aumento constante no fluxo de turistas estrangeiros e investimentos nacionais e internacionais.

A melhoria das condições de fatores (Portter, 1996) possibilitadas pelo PRODETUR/RN proporcionou uma significativa elevação dos indicadores turísticos estadual e o fluxo da demanda externa ganha visibilidade, evidenciando a importância que o turismo internacional passa a assumir localmente. Dados fornecidos pela Secretaria Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte - SETUR/RN - mostram que em 2001 a participação de estrangeiros no fluxo turístico da Área Metropolitana de Natal (composta de nove municípios) era de aproximadamente 13% e no ano de 2005, esse percentual aumentou para 20%. (Setur, 2006). Conforme aponta Fonseca (2004), o crescimento do fluxo turístico internacional resultou de uma política deliberada para captação dessa demanda. Considerando os valores acima, para 2001 e 2005, temos que em 2001, 27% dos turistas estrangeiros que visitam o estado eram Argentinos, 16% de Portugal e 14% da Suécia. Em 2005, do total de turistas estrangeiros, Portugal passa a responder com 33%, Espanha em segundo lugar com 18% e a Argentina com apenas 8,5%, indicando ao mesmo tempo um aumento no número de visitantes estrangeiros e uma mudança na origem desses turistas. É importante salientar que juntamente com a Suécia, a Holanda e a Itália também vêm se destacando enquanto países emissores de demanda turística para a destinação potiguar (Start, 2006).

Verifica-se ainda que em 2001 e 2005 os turistas estrangeiros participavam com 16,8% e 35,0%, respectivamente, da estimativa da receita turística no Rio Grande do Norte. Estudo feito por uma empresa de consultoria para traçar um perfil da demanda turística potiguar indica que enquanto os turistas brasileiros gastam, por dia, em média U\$37,26 os estrangeiros gastam U\$ 60,98, excetuando-se o valor da passagem ou do pacote (Start, 2006). Essa é uma das explicações pela preferência demonstrada pelos empresários e gestores públicos pela atração da demanda turística externa.

Outro indicador da magnitude que o turismo internacional assume na destinação potiguar refere-se ao movimento de pouso de vôos internacionais no Aeroporto “Augusto Severo”, pois se em 1995 ocorria 27 pousos procedentes do exterior, no ano de 2001 temos 297 e em 2005 verifica-se a ocorrência de 1.092 pousos de aeronaves enquadradas nessa categoria (Sebrae, 2006). Paralelamente ao aumento do fluxo turístico externo, observa-se a chegada de empreendimentos turísticos internacionais, principalmente no setor hoteleiro.

Quadro 1 - Evolução da origem dos investimentos turísticos no segmento hoteleiro no RN.

Período	Procedência dos investimentos turísticos
Pré PD/VC (antes de 1984)	público (estatal)
Implantação do PD/VC (1984 – 1990) (1991 – 1995)	privado (local) privado (local, nacional)

Implantação do PRODETUR/RN (1996 – até os dias atuais)	privado (local, nacional e internacional)
---	---

Fonte: Fonseca (2004)

Em meados dos anos noventa iniciam-se os investimentos do PRODETUR/RN que propiciaram a atração de investimentos turísticos internacionais (Quadro 1). A partir desse momento ocorre não apenas um aumento significativo dos investimentos, como também uma maior diversificação e sofisticação dessas novas inversões (aparthotéis, condotéis e outros) identificados no item seguinte.

### **Caracterização do investimento imobiliário internacional**

Neste trabalho, o termo “investimento imobiliário” refere-se ao conjunto de empreendimentos inerentes ao processo de expansão do mercado imobiliário, face as novas dinâmicas do turismo metropolitano. A dinâmica imobiliária existente hoje, principalmente na orla do litoral oriental do Rio Grande do Norte, é constituída por um conjunto de fatores que impulsionam as atividades capitalistas de produção espacial, na figura de empreendimentos como: loteamentos (parcelamento de uma gleba em lotes individuais), condomínios fechados (parcelamento de uma gleba em frações condominiais horizontais), flats, “condhoteis”, condomínios verticais entre outros.

Como já mencionado no início do texto, a coleta de dados privilegiou os processos de licenciamento de obras<sup>1</sup>, que permitem identificar o que efetivamente está sendo projetado, implantado ou em execução<sup>2</sup>. Como suporte das informações, outro conjunto de dados referentes aos investimentos estrangeiros, no setor turístico e imobiliário, foram coletados junto ao Banco Central do Brasil, referentes ao capital estrangeiro que foi movimentado no período de 2001 a julho de 2006, no Rio Grande do Norte.

#### *Os investimentos do capital estrangeiro no setor turístico e imobiliário*

A articulação econômica do Nordeste brasileiro aos efeitos da chamada “reestruturação produtiva”, motivada pela globalização, tem sido cada vez mais visível no fortalecimento do Setor de Serviços como o grande espaço de investimentos nacionais e estrangeiros. Ainda mais visível é o papel do turismo como um alavancador para o crescimento de outros setores mais tradicionais como, por exemplo, a construção civil.

O avanço das atividades econômicas ligadas ao setor turístico – seja no aspecto da simples hospedagem seja na construção de unidades residenciais - em direção de novos espaços, fortaleceu os setores imobiliários nordestinos principalmente aqueles localizados nas capitais litorâneas. Na União Européia, essa relação “turismoimobiliário” se intensificou, estruturando-se como um importante setor econômico há pelo menos 20 anos, em países da Península Ibérica. Estudos de Mercè Gili (Gili y Fernández, 2003) indicam a existência de 10,5% de residências não permanentes em toda a Europa; a Espanha aparece com 32,2% desse total, seguido de Portugal, Grécia e Itália, principalmente em suas áreas de praia. Os países emissores da demanda de “turismo-residencial”

para o Nordeste brasileiro, são a Alemanha, Reino Unido e Holanda, ocupam por três meses em média essas moradias temporárias.

O chamado “turismo residencial”, “turismo de segunda residência” ou “turismo familiar”, no Nordeste, parece se configurar, portanto, como um transbordamento das atividades imobiliárias dos países europeus, conhecidos por suas áreas de sol e mar.

Mas qual a real situação desses investimentos estrangeiros na Região Metropolitana de Natal? São significativos para direcionar novas tendências no setor “turístico-imobiliário”? São grandes ou pequenos investidores? Para tentar solver algumas destas questões, a análise dos relatórios de Registro de Capital Estrangeiro, divulgados pelo Banco Central do Brasil (2006) A regulamentação da entrada de capitais estrangeiros no Brasil, segue o Decreto n.55.762, de 17 de fevereiro de 1965; este Decreto configura capital estrangeiro como sendo:

“Art.1º Para os efeitos deste Decreto, consideram-se capitais estrangeiros os bens, máquinas e equipamentos entrados no País sem dispêndio inicial de divisas, destinados à produção de bens ou serviços, assim como os recursos financeiros ou monetários ingressados para aplicação em atividades econômicas, desde que pertençam, em ambas as hipóteses, a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior (Lei 4131, art. 1º)”.

Para facilitar a análise das informações, as 536 entradas de capital registradas pelo Banco Central do Brasil para o estado do Rio Grande do Norte, foram divididas em seis grupos de setores: Turismo e Imobiliário (50,18%), Industrial (12,50%), Alimentos e Bebidas (11,76%), Equipamentos Elétricos e Hospitalares (11,03%), Agrícolas (74%) e Outros (4,78%). Durante o período de 2001 a 2006, o total de entradas (em dólares americanos)<sup>3</sup> foi de 216, 44 milhões de dólares, com destaque para o ano de 2006 registra (até julho) quase 69 milhões de dólares, a maioria no setor Turístico e Imobiliário com 68% do total. Uma análise de todo o período revela que o setor de Turismo e Imobiliário apresenta um ritmo de crescimento constante com breve exceção no ano de 2001 e 2002, muito atribuído a crise do setor de turismo, após os ataques de 11 de setembro em Nova York.

Tabela 01. Quantidade de Investimentos Estrangeiros no Rio Grande do Norte (2001/2006)

SETORES	Ano 2001	Ano 2002	Ano 2003
ALIMENTOS E BEBIDAS	855.751	5.975.013,29	13500
AGRÍCOLA	2.818.603,68	5.947.451,49	754.747,81
INDUSTRIAL	1.634.101,52	2.418.489,20	11.166.636,49
TURISMO E IMOBILIÁRIO	10.320.064,90	2.247.411,18	8.695.624,88
EQ.ELÉTRICOS E HOSPITALARES	4.300.225,63	3.170.267,03	3.484.480,80
OUTROS	2.701.686,96	599.365,33	192.762,98

TOTAL	22.630.434	20.357.997,52	24.307.752,96
-------	------------	---------------	---------------

SETORES	Ano 2004	Ano 2005	Ano 2006
ALIMENTOS E BEBIDAS	2.158.790,14	533.498,38	7348860,32
AGRÍCOLA	880.480,00	12.090.185,01	10136180
INDUSTRIAL	1.985.724,10	602.350,51	0
TURISMO E IMOBILIÁRIO	24.235.327,45	33.298.538,00	46.495.778,53
EQ.ELÉTRICOS E HOSPITALARES	2.225.590,28	2.359.104,47	539.006,62
OUTROS	259.404,88	189.600,00	3813592,12
TOTAL	31.745.316,85	49.073.276,37	68.333.417,59

Fonte: Banco Central do Brasil

Nota: elaborado pela CEPLAN/UFRN – Plano de Desenvolvimento da RMN 2006

Embora não seja possível pela fonte do Banco Central identificar a localização de cada empreendimento, a origem do capital é conhecida. Os investidores são em sua grande maioria europeus (85%), formado por empresas jurídicas com representação local, com destaque para Portugueses (56,41%) e espanhóis (13,51%). Percebe-se, também, a presença cada vez maior de investidores do norte da Europa, ingleses e poucos americanos, principalmente após 2005.

Nesse sentido, é possível identificar um real “transbordamento” das práticas de investimentos no setor turístico-imobiliário, de países como Portugal e Espanha, buscando acompanhar a demanda criada pelo “turismo convencional”. As empresas buscam espaços alternativos aos já conhecidos como Algarve e em áreas no Mediterrâneo, com enfoque nas segundas residências.

#### *A espacialização dos novos empreendimentos*

Para melhor dimensionar a localização dos empreendimentos voltados ao setor turístico e imobiliário, os dados coletados privilegiaram os municípios da Região Metropolitana de Natal que possuem orla marítima. No levantamento<sup>5</sup> foram identificados 376 empreendimentos nos municípios de: Parnamirim, Nísia Floresta, Extremoz, Ceará Mirim, São Gonçalo do Amarante, São José do Mipibú, Monte Alegre, Macaíba e Natal. Os municípios com maior número de empreendimentos são Natal (com 41,22% do total), seguido por Parnamirim (25,26%) e Nísia Floresta (com 21,27% do total da RMN); estes três municípios juntos respondem por 87,76% de toda a dinâmica imobiliária recente da RMN. Do total, 56,39% estão localizados em área não litorânea e 43,61% em área adjacente a linha de praia.

Tabela 02. Localização dos empreendimentos imobiliários em municípios metropolitanos com orla marítima.

Municípios	Litorâneos (%)	Não Litorâneos (%)
Ceará-Mirim	57,14	42,86
Extremoz	33,33	66,67
Natal	41,94	58,06

Nísia Floresta	92,5	7,50
Parnamirim	16,84	83,16

Fonte: CEPLAN/UFRN – Plano de Desenvolvimento da RMN 2006

Uma caracterização desses investimentos é necessária para compreender os diferentes tipos e momentos de implantação. De modo geral, a dinâmica imobiliária dos municípios metropolitanos de Natal, com orla marítima, pode ser dividida em três grupos básicos:

- a) Atividades tipicamente relacionadas com turismo convencional e turismo residencial – parte litorânea do município de Parnamirim e quase totalidade do município de Nísia Floresta. Este grupo foi dinamizado após as obras de infraestrutura do PRODETUR I, que facilitou os acessos e levou infraestrutura a regiões até então sem valor de mercado.
- b) Área de transbordamento imobiliário dos bairros da região sul de Natal, notadamente no bairro de Ponta Negra, e bairro de Nova Parnamirim, na sede do município de Parnamirim; embora muito relacionado com o turismo em Ponta Negra, é perceptível o grande aumento de lançamentos imobiliários para atendimento da demanda local;
- c) E demais municípios da região norte da RMN não contemplados no PRODETUR I. Estes municípios apresentam menor número de empreendimentos, mas um enorme potencial de ocupação após a finalização da nova ponte que está sendo construída sobre o Rio Potengi, ligando pela primeira vez o litoral sul ao litoral norte do estado.

Os resultados espaciais desses três grupos de empreendimentos são possíveis visualizar por meio do maior adensamento da faixa litorânea dos municípios, volume de construções e aumento da densidade demográfica e, principalmente, no aumento do valor do solo litorâneo.

A configuração espacial que a Região Metropolitana de Natal assume, com esse processo, é uma mancha urbana contínua no encontro das malhas urbanas de Natal e Parnamirim e uma faixa linear de conurbação, seguindo pelo litoral sul até o município de Tibau do Sul. Ao norte, o complexo dunar a linha de expansão do mercado imobiliário também acompanha a orla marítima, pressionando as áreas de proteção ambiental e as dunas. Na área interna dos municípios, ocorre uma área ocupada por atividades agrícolas, com a sede dos municípios isolada e fora do circuito imobiliário metropolitano.

O resultado político-administrativo dessa configuração são municípios “divididos” entre um litoral dinâmico economicamente e uma sede como área de concentração da pobreza. Os loteamentos populares, habitações de interesse social e conjuntos habitacionais são preferencialmente construídos na periferia imediata da sede municipal, evitando-se (devido ao alto valor do solo litorâneo) uma “concorrência” com espaços praiheiros. Os espaços litorâneos (localidades) dos municípios da Região Metropolitana apresentam-se estritamente relacionados com as dinâmicas do pólo metropolitano (Natal) e menos com as sedes municipais.

Em relação ao capital investido, a tendência de crescimento é uma realidade devido a capacidade de atrair nova demanda de turistas, em busca de “segundas residências” e o aquecimento do setor da Construção Civil (o Rio

Grande do Norte é o quarto colocado em volume de investimentos de Construção Civil no Nordeste). Este efeito causa, de modo imediato, uma maior relação entre o capital do setor de serviços e o capital da construção civil, na forma de novos agentes, modelos e estratégias mercado.

Como contraponto a este cenário, percebe-se a fragilidade dos instrumentos de planejamento urbanístico e legal, principalmente para os municípios onde tal processo de “turismo imobiliário” é recente como Nísia Floresta, Ceará Mirim e Extremoz. Um desafio que já se apresenta é a necessidade de conciliar a constante busca de novos espaços imobiliários, com o rico patrimônio ambiental existente.

## **Os desafios do Gerenciamento Costeiro**

Das marcas históricas herdadas diretamente dos atos da Coroa Portuguesa, no Brasil Colônia, esta a forma preponderante de ocupação do território brasileiro, marcada pelos “arquipélagos” de cidades dispostas pelo litoral. Moraes (2000, 307) registra como a administração lusitana impunha um padrão pontual e litorâneo, preocupado com a defesa do imenso território e com a fraca capacidade da Coroa em administrar esse território; “Efetivar a posse da fachada litorânea parece ter sido uma diretriz básica da geopolítica lusitana”, diz Moraes (2000, 308).

Tal padrão de ocupação só começou a ser revertido no século XX com a criação e ocupação de núcleos de urbanização do Norte e Centro-Oeste do Brasil. Como resultado, nos 8.500 Km de extensão da orla, distribuem-se 300 municípios (pouco mais de 5% do total) e aproximadamente 32 milhões de pessoas (Projeto Orla, 2002).

Desde a década de 1970, o governo brasileiro vem apontando políticas e programas específicos para a Zona Costeira do Brasil; em 1987 é criado o “Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro”, onde são identificados seis estados de atuação prioritária (Rio Grande do Norte, Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). No ano de 1988, a Lei Federal 7.661 institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, com funções de assegurar a qualidade ambiental e garantir a preservação dos recursos históricos, culturais e naturais (art. 2º). Esta Lei também define “Zona Costeira” em seu artigo 2º:

“Parágrafo único. Para os efeitos desta lei, considera-se Zona Costeira o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas pelo Plano.”

A Lei 7.661 também define a necessidade, em legislação específica, de regulamentação das formas de ocupação por meio de edificações na Zona Costeira, garantindo o amplo e irrestrito acesso às praias, pelo público. A regulamentação da Lei 7.661 veio com o Decreto 5.300, apenas em Dezembro de 2004. Tal Decreto define normas gerais e orienta Estados e Municípios no

tratamento da Zona Costeira, além de direcionar as formas de tratamento da linha de praia. No seu artigo 4º, o Decreto 5.300 amplia a noção de municípios com influencia costeira, definindo tipos de abrangência da Zona Costeira, como municípios com linha de praia, inseridos em Região Metropolitana, com efeitos de Conurbação e contíguos a capitais litorâneas.

Como forma de integrar a Lei 7.661 aos planos e projetos estaduais e municipais, o Decreto 5.300, no seu art. 15, atrela qualquer liberação de financiamento de obras, pelo governo Federal ou instituições internacionais, ao cumprimento das diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro.

As normas de ocupação nessa Zona Costeira exigem do empreendedor a aprovação e aceite, conforme normas ambientais incluindo as Compensações Ambientais, em caso de intervenção no ambiente local, cabendo aos Órgãos de Licenciamento ambiental e ao Patrimônio da União a exigência de tais medidas.

Um segundo grupo de legislações, não necessariamente atuantes apenas a Zona Costeira, dá conta dos aspectos de Regularização, Administração e Aforamento de bens imóveis de domínio da União, inclusive as faixas litorâneas; o Decreto 9.638 de 1998, atribui a Gerência Regional do Patrimônio da União – GRPU, a função de regular o acesso e ocupação de propriedades da União, além de definir os critérios para Aforamento ou Cessão de Uso, das terras da União, autorizadas pelo GRPU. Os chamados Terrenos de Marinha e Acrescidos, tem sua destinação regulamentada por diferentes regimes, como Permissão e Concessão de Uso, Locação, Arrendamento, Direito Real de Uso entre outros. A Cessão pode se dar de forma onerosa, com pagamento de 0,5% a 1,5% do valor do imóvel ou gratuita caso de interesse social ou público. Importante também é esclarecer as formas de domínio sobre os bens da União, incluindo os Terrenos de Marinha; Aforamento é o regime no qual a União transfere a terceiro o domínio útil do imóvel, com pagamento anual do Foro; e a Cessão de Uso, quando a União, à título precário, permite a utilização de imóvel com pagamento da Taxa da Ocupação.

Considerando as legislações anteriores e com o objetivo de fundamentar uma Política pública de intervenção física na Zona Costeira, o Governo Federal a partir do Grupo de Intervenção do Gerenciamento Costeiro, formatou o Projeto Orla, com prioridade para as terras da União localizadas na faixa litorânea.

No litoral Oriental do Rio Grande do Norte, abrangendo nove municípios costeiros e 410 Km de litoral, o Projeto Orla e a aplicação da legislação ambiental tem sido administrado pela Gerência Regional do Patrimônio da União (governo federal), Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente – IDEMA (governo estadual) e Prefeituras municipais. Ações de fiscalização vêm ocorrendo desde 2005 nesta faixa do litoral, prioritariamente em ações de regularização, alinhamento e liberação das faixas de praia ocupadas por casas e/ou empreendimentos. Em uma reportagem sobre investimentos estrangeiros no litoral do RN, a gerente regional do Patrimônio da União, Yeda Cunha de Medeiros, destaca que desde 2005 cerca de 80 ocupantes receberam notificações para recuar suas edificações para os limites legais, previstos na Lei 7.661 e Decreto 5.300; Medeiros enfatiza ainda que cerca de 80% das notificações são entregues a estrangeiros, não por serem os únicos a transgredirem as normas, mas devido

ao aumento de terrenos comprados ou transferidos para estrangeiros (Diário de Natal, 2006, 8).

A situação mais crítica dá-se no litoral norte, onde a pouca ocupação das praias tem resultado em uma maior procura por parte dos estrangeiros, para instalação de equipamentos imobiliários e turísticos. Através do Projeto Orla, o Patrimônio da União iniciou parcerias com o Ministério Público e IDEMA no sentido de orientar, em um primeiro momento, e notificar os infratores que cerceavam o acesso público as praias.

A relação de propriedade nas mãos de estrangeiros é explicada pela Gerente Regional, em entrevista concedida em novembro de 2006:

“Aforamentos para estrangeiros só são possíveis com autorização direta do Presidente da República, o que inviabiliza; mas em termos de concessão de ocupação é possível sim, porque a ocupação é a título precário. São cada vez mais freqüente pedidos de transferência de ocupação de brasileiros para estrangeiros. Mas são muitos processos, principalmente em áreas de Ponta Negra. Isso preocupa bastante, devido principalmente a sociabilidade, conflitos de sociabilidade. A ocupação é por tempo indeterminado e pode passar de forma de herdeiros”

Embora não possua um cadastro atualizado, a Gerente Regional do Patrimônio da União ressalta a procura cada vez maior de estrangeiros por áreas no litoral, principalmente com acesso as praias. A principal infração cometida diz respeito a privatização dos acessos a faixa de praia, construção dentro da área da União, desrespeito as convenções estabelecidas pelo Decreto 5.300, além de crimes ambientais como desmatamentos e construção em área de dunas.

“Inicialmente os grupos de investidores que chegavam, desrespeitavam a Lei de Gerenciamento Costeiro, não cuidando devidamente dos documentos, etc. compravam áreas enormes... em 2005 e 2006 o Patrimônio da União empreendeu um processo de demolição de muros, notificações, junto as prefeituras, tentando demonstrar a importância de, antes de implantar qualquer projeto, procurar o Patrimônio da União para orientação”.

Os próximos passos referem-se a conclusão de Cadastro de ocupantes e dos títulos de aforamento, no sentido de agilizar o processo de fiscalização na orla, além de dar prosseguimento ao Projeto Orla nos municípios, orientando quando das formas de ocupação do litoral.

### **Considerações Finais**

Ao retomar o conceito de “raridade”, expressa na especificidade de um determinando ambiente e em sua pouca disponibilidade, é importante considerar também sua característica de “fragilidade”, não apenas enquanto ambiente natural

mas em relação ao próprio cenário econômico que tem sido ampliado. Os limites entre esses dois conceitos são particularmente importantes no caso do litoral oriental do Rio Grande do Norte. A consolidação do estado como um dos mais procurados destinos turísticos nordestinos, remete a análise de Beni (2003), de uma forma política de inserção local em um cenário de globalização; entretanto, essa inserção se dá pela valoração das áreas ambientais – praias – em um processo ampliado de reprodução do capital; investimentos subordinados a uma lucratividade média, a produtos definidos.

Nesse sentido, o consumo das áreas ambientais passa, gradativamente, a responder por uma lógica subordinada a outros interesses, não necessariamente ligados às preocupações preservacionistas ou sustentáveis. A fragilidade, portanto, surge quando a raridade expressa como ativo econômico, não é dirigida por um posicionamento dito “sustentável”, sendo portanto necessária uma agenda pública ambiental que, no caso do estado do Rio Grande do Norte, ainda está em formação, principalmente pela pluralidade de interesses econômicos e políticos.

Essa pluralidade pode ser expressa no peso demográfico do universo de análise. O litoral oriental do Rio Grande do Norte é formado por 12 municípios e possui população total de 1.028.249 pessoas, o que representa 37% da população do estado do Rio Grande do Norte. É no litoral oriental que também estão localizados os cinco dos nove municípios integrantes da Região Metropolitana de Natal que representam 91,22% de toda as pessoas que moram no litoral oriental. O peso da Região Metropolitana – e principalmente da capital Natal – é relevante nesse processo de ocupação das áreas costeiras, devido ao fato de criar uma diferenciação bastante nítida entre os municípios onde o processo de adensamento e ocupação de praias é historicamente determinado em três momentos; a) em um primeiro momento nos municípios de Natal, Nísia Floresta e Parnamirim, como área de veraneio para famílias natalenses – tal momento foi marcado por ocupação margeando a orla com construção individual de casas e pousadas; b) um segundo momento com a saturação do modelo tradicional de veraneio e criação de locais “alternativos” em outros municípios como Nísia Floresta, Tibau do Sul e Extremoz, marcado pela implantação de pequenos hotéis e pousadas; c) e o momento atual onde o padrão de *resorts*, empreendimentos internacionais e grandes condomínios para estrangeiros, estabelece-se em municípios como Touros, Nísia Floresta, Ceará Mirim.

Dos doze municípios costeiros, apenas seis possuem a sede do município margeando o litoral sendo que os demais estão na área interna do município. Na extensão do litoral oriental, as localidades rurais localizadas nas áreas de interesse turístico passam por modificações que seguem o padrão conforme os três momentos acima; localidades recentemente ocupadas pelo padrão de urbanização tipo *resort* ou condomínios fechados possuem claramente outra relação de emprego e renda, sociabilidade e conflitos de propriedade. As praias, objetos de consumo turístico, são pontos permanentes de conflito devido a necessidade dos equipamentos turísticos em garantir “segurança” e privacidade aos ocupantes.

Isso não significa que o padrão de ocupação por antigos veranistas, em raias há vinte anos ocupadas, não representem um cerceamento dos acessos; entretanto, como este padrão de ocupação era estritamente sazonal os efeitos não

eram sentidos da mesma forma. Os *resorts* e grandes hotéis mantêm seus produtos em funcionamento o ano inteiro, o que exige novas necessidades e controle permanente dos acessos e circulações. A praia, portanto, modifica-se como espaço de permanência da população moradora local – pescadores ou agricultores de subsistência – para receber um público específico, interessado no prazer e descanso. Em decorrência disso, frações cada vez maiores do solo litorâneo vão se valorizando do ponto de vista fundiário e os acessos às praias passam a ser as áreas com maior valor imobiliário. A pressão sobre a faixa costeira e os posteriores conflitos de posse decorrem desse processo de aumento dos preços fundiários, dinamizados pelos investimentos estrangeiros.

Por outro lado, a falta de sistematização e controle público dos espaços, aliada a fragilidade dos cadastros de proprietários, contribui para a perpetuação dos problemas ambientais decorrentes do uso intensivo da praia pelo setor imobiliário. Outro problema decorre da desarticulação dos setores públicos municipais, estaduais e federais, aliados a uma fiscalização mais rígida em cartórios e empresas imobiliárias. A inexistência de plantas cadastrais e mapas atualizados é uma demonstração da pouca clareza que a sociedade civil possui em acompanhar e fiscalizar, pelo seu lado, os bens de uso comum. O Projeto Orla, em andamento, necessita da capacitação também dos agentes locais – principalmente a conscientização das prefeituras e técnicos locais – para melhor orientação do capital estrangeiro investido que, atualmente, tem sido hegemônico no sentido de utilização das áreas ambientais.

A sociedade civil, por seu turno, não possui elementos de organização voltados para a temática do acesso às praias, embora movimentos esporádicos possam ser percebidos principalmente em municípios mais densamente ocupados.

Nesse sentido, pode-se considerar que a constante inserção econômica do território litorâneo nordestino – e norterio-grandense – coloca como questão fundamental a própria noção de “áreas estratégicas”, definidas nos Códigos e Legislações que sempre revestiram as zonas costeiras no Brasil. O Turismo, como atividade econômica, traz novos significados não apenas da sociabilidade, mas um esgarçamento das fronteiras e limites entre o local e o global; se do ponto de vista econômico, tal inserção se dá pela abertura de fluxos (para capitais e pessoas) do ponto de vista espacial-geográfico relaciona-se diretamente com a soberania nacional, proteção do meio ambiente, salvaguarda de áreas de fragilidade social e acesso público ao bem comum.

## Notas

1. Os processos de licenciamento público dos empreendimentos privados foram obtidos no Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente – IDEMA e nas secretarias municipais da RMN, no período de agosto a outubro de 2006.

2. O levantamento foi obtido junto ao Grupo Técnico que está elaborando o Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Natal, financiado pelo governo estadual. (CEPLAN/UFRN, 2006).

3. As entradas em moeda estrangeira foram convertidas, para efeito de comparabilidade, em dólares americanos.

4. SEBRAE. Pesquisa turismo receptivo: perfil do turismo internacional. Natal: SEBRAE, Pólo Turístico Via Costeira, 2005 (mimeo).
5. Realizado pela CEPLAN/UFRN, para elaboração do Plano de Desenvolvimento da RMN -2006.

## Referências

Banco Central do Brasil. *Certificados de Registro de Capital Estrangeiro Emitido ou Cancelado*.

Base de Dados do Departamento de Capitais Estrangeiros e Câmbio. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?REGCAPESTR>>. Acessado em ago./out. 2006.

Beni, M. C. 2003. *Globalização do turismo. Megatendências do setor e a realidade brasileira*. 2ªed., São Paulo: ALEPH.

Embratur. 2005. *Turismo na economia nacional. A revolução silenciosa*. Brasília.

Fonseca, M. A. P. 2004. *Espaço, políticas de turismo e competitividade*. Natal: Edufrn.

Estrangeiros Avançam Limites no Litoral. Diário de Natal, 08 de março de 2006, Cidades, pg.08.

Frangialli, F. 2002. *Intervención en el Congreso Internacional sobre el Desarrollo Turístico Integral de Ciudades Monumentales*. Granada: OMT.

Gili y Fernández, M.. 2003. Las viviendas de segunda residencia. ¿Ocio o negocio. en *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona, v.7, n.146(052), ago. 2003. Disponível em <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(052\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(052).htm)>. Acesso em 20 nov. 2006.

Lefebvre, H.1974. *L' production de espace*. Paris: Anthropos.

\_\_\_\_\_. 1969. *O direito à cidade*. São Paulo: Documentos.

Portter, M. E.1989. *A vantagem competitiva das nações*. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus.

Moraes, A. C. R.. 1999. *Contribuições para a Zona Costeira do Brasil*. São Paulo: Hucitec:Edusp.

\_\_\_\_\_. 2000 *Bases da Formação Territorial do Brasil: o território colonial brasileiro ao longo do século XVI*. São Paulo: Hucitec.

Pinheiro, A.. 2006. De Olho nos Euros. In. *Revista Nordeste*, ano 1, n.5, nov.2006, p.46-49

Projeto Orla: manual de gestão. 2002. Brasília: MMA/SQA: Brasília: MP/SPU.

Santana, P.V. 1999. A mercadoria verde. In DAMIANI, A.; CARLOS, A.F.A.; SEABRA, O.C.L. (Org.). *O espaço no fim de século. A nova raridade*. São Paulo: Contexto, p.177-189.

Sebrae/RN (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio Grande do Norte). 2005.

*Pesquisa turismo receptivo: perfil do turismo internacional*. Natal: Sebrae.

Start. 2006. *Pesquisa sobre demanda internacional*. Natal (mimeo).

Setur/RN (Secretaria de Turismo do Rio Grande do Norte). 2006. *Indicadores básicos do turismo no Rio Grande do Norte – 2001/2005*. Natal: Setur.

Silva, J. M. V. 2001. *Pólos de desenvolvimento integrado do turismo: uma contribuição ao desenvolvimento do turismo regional*. In Oliveira, V. Q. S. F. 2001. (Organizador) *Rio Grande do Norte: ética e desenvolvimento*. Natal.

Urry, J.1999. *O olhar do turista*. 2. ed. São Paulo: Nobel / Sesc.