

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO**

**PLANEJAMENTO DO TURISMO E REGULAÇÃO URBANA NO CEARÁ:
ANTIGOS E NOVOS ENTRAVES NA INÉRCIA DO
PENSAMENTO DEPENDENTE.**

Monografia Final da Disciplina

O Mercado e o Estado na Organização Espacial da Produção

**Csaba Deák
Sueli Schiffer**

IGNÁCIO RIBEIRO PESSOA MONTENEGRO JR

AGOSTO / 2008

Regulação Urbana e Planejamento do Turismo no Ceará: Antigos e Novos Entraves na Inércia do Pensamento Dependente.

O presente trabalho foi desenvolvido a partir do projeto de pesquisa apresentado à FAUUSP em 2008, cujo objetivo é compreender as bases dos novos padrões de organização do espaço urbano em Fortaleza e Região Metropolitana, relacionados ao processo de planejamento turístico, em curso desde o final dos anos 1980. Para isso propõe rever os fundamentos econômicos e sociais que orientam a atual Política de Turismo Desenvolvida no Ceará, descrevendo seus princípios e características fundamentais, como: o discurso de alinhamento às premissas ambientais, o modelo de gestão, a configuração da base físico-territorial e o ordenamento espacial (SETUR-1985), confrontando-os com uma leitura das dimensões do turismo no desenvolvimento social e econômico do Estado.

Ao longo do percurso, desenvolve reflexões sobre as consequências dessa política de turismo, no campo disciplinar do urbanismo, enfatizando antigos e novos entraves como a questão fundiária, a ineficiência dos instrumentos de regulação urbana e o recente desafio de se alinhar aos novos princípios ambientais. Ao final, relaciona o observado crescimento econômico do estado, o padrão de apropriação sócio-espacial desigual e a ampliação do endividamento público a um modelo de desenvolvimento, justificado nas últimas décadas por uma “ideologia” fundamentada na dependência econômica dos financiamentos externos (BID e BIRD), como forma de atrair investimentos privados internacionais, mantido até hoje, sem considerar de forma prioritária, possibilidades alternativas e complementares como o desenvolvimento endógeno de base local.

Tal esforço justifica-se no reconhecimento do turismo enquanto fenômeno que se apresenta como uma das manifestações mais características do processo de urbanização contemporânea, com profundas implicações territoriais. Em consequência disso, tem originado inúmeros estudos urbanos propondo reavaliar suas especificidades, tendo em vista a crescente importância que o setor tem conquistado no cenário econômico mundial e do Brasil, e conseqüentemente, na necessidade emergente de se organizar o espaço urbano, a propósito desse novo produto.

A escolha do recorte espacial e temporal do Ceará, entre meados dos anos 1980 até o início dos anos 2000 é significativa porque foi justamente neste período que o Estado ganhou destaque nacional e passa a ser visto como um modelo de administração pública e planejamento a ser seguido pelo resto do país, passando a influenciar concretamente as decisões no senado federal, em especial, no campo do “desequilíbrio inter-regional brasileiro” trazendo a experiência do “grupo político do ceará” para a Comissão Mista do Congresso Nacional que tratou desse tema e mais tarde para a SEPLAN – Secretaria de

Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, reestruturada em 1992 no governo Itamar Franco, onde foram fundadas as bases do planejamento para o governo seguinte, conforme análise desenvolvida por GUNN(1994)¹. No entanto, apesar de ter sido derrotado nas duas últimas eleições presidenciais, pode-se dizer que os princípios desse modelo continuam influenciando no presente o planejamento dos mais importantes estados brasileiros como SP e MG, e em porte diferenciado, no CE. Revê-lo significa aqui, sobretudo, uma tentativa de avaliar criticamente seus fundamentos, a partir de um recorte em uma escala mais simplificada, capaz de facilitar a identificação de suas características principais, virtudes e imperfeições, permitindo fazer-se reflexões sobre suas implicações com a questão urbana.

O Planejamento do Turismo, Como Política de Desenvolvimento Econômico do Ceará

O turismo como fenômeno de massa em escala global, como conhecemos hoje, se originou em meados do século XIX com o capitalismo industrial na Europa ocidental e América do Norte, podendo ser considerado um fenômeno próprio da Modernidade. No Século XXI, segundo RODRIGUES (2000), afirma-se como um marco do processo atual de expansão da internacionalização da economia, tendo se caracterizado como uma das maiores expressões da contemporaneidade, atingindo também outras esferas, como a econômica, a social, a política, a cultural e a comportamental, convertendo-se num dos valores e aspirações mais veiculados que simboliza o novo estilo de vida das sociedades pós-industriais.

Desse modo, o turismo vive de especificidades locais que alimentam o interesse global, movido pelo desejo do novo, do inusitado, da aventura, caracterizado pela sua força identitária, o que suscitou um grande movimento de cadeias hoteleiras, dominadas pelo capitalismo hegemônico transnacional, a instalar-se em qualquer parte do globo, mediante interligações em rede. Essa relação entre o local e o global também se reflete ao nível do planejamento turístico. No Brasil dos anos 1990, com a firme intenção de inserir-se no chamado processo de “globalização”, o governo Collor lança as bases do PRODETUR (Programa de Desenvolvimento do Turismo), no qual o turismo aparece como um dos elementos fundamentais para mediar essa inserção (BENEVIDES, 2000)

Do outro lado, em contrapartida, como peças e um mesmo processo, o governo lançou o PNMT (Programa Nacional de Municipalização do Turismo), iniciado em 1994,

¹ Philip Gunn - A Mídia na Guerra dos Lugares: A Experiência Tucana no Ceará in O Processo de Urbanização no Brasil – Csaba Deák & Sueli Schiffer (Orgs.) – FUPAM / EDUSP, São Paulo, 2004. P.161

contemplando o turismo municipal em pequena escala, propondo dinamizar suas potencialidades locais, com fundamento na lógica da importância do lugar.

Desse modo a estreita relação entre as dimensões local e global são transpostas ao processo de planejamento turístico Brasileiro abrindo expectativas complementares na direção do desenvolvimento de base local com o programa que, segundo LIMA (2003)², chegou a receber um prêmio internacional promovido pela OIT – Organização Internacional do Turismo, em 2002, como caso de sucesso, considerando como “um dos melhores exemplos recentes, na América Latina, de reconhecimento do papel essencial desempenhado por organismos locais no desenvolvimento do turismo sustentável”. No entanto, apesar do reconhecimento internacional, as dificuldades e entraves identificados como: a rotatividade de pessoal não estatutário dificultando a permanente troca de informações na estrutura administrativa municipal e o prosseguimento do processo; a não participação efetiva da comunidade; a falta de decisão política; divergências de idéias na aplicação de recursos; questões político-partidárias e questões culturais, entre outros, podem ter contribuído à progressiva desativação do programa que, embora premiado, pode ser visto também em avaliações negativas como *“uma atividade extremamente autoritária no que diz respeito aos seus princípios doutrinários, pois não respeita as peculiaridades de cada região, exigindo das localidades recursos que as mesmas não têm”* SANTOS FILHO (2003)³, o que nos leva a ponderar inicialmente quais os reais motivos que levaram a sua desativação, sendo possível verificar como indicativo hoje no contexto estadual, o predomínio da aprovação e implementação de projetos turísticos orientados pelo modelo de turismo de massa, globalizado e dependentes de financiamentos internacionais públicos e privados, levantando uma primeira questão a ser revista posteriormente.

Paralelamente, no campo urbanístico, o comportamento sistêmico do turismo faz com que ele mantenha interfaces com vários dos subsistemas urbanos e ambientais e deles se torne dependente, o que em parte explica a intenção do governo cearense de imprimir um caráter de planejamento integrado em uma escala regional, situando o turismo como prioridade.

Uma Periodização da Inserção do Turismo no Planejamento Governamental do CE

O primeiro passo, em direção ao planejamento do turismo no Brasil deu-se ainda no governo do presidente Castello Branco que cria a EMBRATUR em 1966, o que pode

² O Significado do Programa Nacional de Municipalização do Turismo para o Ceará – in O Turismo de Inclusão e o Desenvolvimento Local – Luzianeide Coriolano (Org.) – Fortaleza: FUNECE, 2003. p. 186

³ In Turismólogos: Consciência Crítica para o Desenvolvimento de um Turismo em um País que tem Vários Tipos de Fomes - SANTOS FILHO - Revista Espaço Acadêmico Ano II nº 22 – Março de 2003 - www.espacoacademico.com.br/022/22jsf.htm

significar apenas um referencial, pois somente a partir dos anos 1970 o turismo começou a ser tratado nas políticas intervencionistas dos Estados dos governos militares. Entretanto, de modo isolado, a Bahia desenvolve um dos primeiros exemplos de planejamento do setor com o Plano de Turismo do Recôncavo em 1952, sendo o primeiro plano estadual do país, tendo reflexo até a década de 1990.

Entre os anos de 1971 e 1974, o turismo representava ainda uma atividade econômica incipiente em todo o Brasil e vivia-se o “milagre” de um país “desenvolvimentista”. No Ceará, o plano de governo fazia apenas referências às potencialidades turísticas do Estado, no entanto é criada a Empresa Cearense de Turismo S/A – EMCETUR e em 1975, é apresentado o Primeiro Plano Quinquenal de Desenvolvimento do Estado do Ceará (PLANDECE), destacando o papel do turismo e estabelecendo objetivos para o seu desenvolvimento, diante de uma nova conjuntura promissora que começava a se desenhar no País.

Em 1978, de abrangência regional, foi elaborado pela EMBRATUR / SUDAM o primeiro Plano Nacional de Turismo da Amazônia e em 1979, de forma isolada no âmbito estadual, foi elaborado o primeiro Plano Integrado de Desenvolvimento Turístico do Estado do Ceará, cujo conteúdo expressava mais um caráter diagnóstico do que um programa de ação, propriamente dito. Entretanto, serviu de base para os planos posteriores do Estado.

Ainda no Ceará, na chamada “fase de transição” dos governos militares para o primeiro governo civil, em 1983, o Plano Estadual de Desenvolvimento (PLANED) projetou uma sintonia entre os interesses do governo e os da sociedade, “ouvindo” sugestões de organizações empresariais, lideranças políticas, associações comunitárias e sindicatos. Também traçava objetivos para o desenvolvimento do turismo, dando atenção à pesquisa e ao intercâmbio de informações, reestruturando a EMCETUR (CORIOLANO, 1998, p. 60).

No contexto brasileiro, o Presidente da República incentivava o setor privado a atuar no mercado turístico, buscando alternativas ao modelo centralizador do Estado desenvolvimentista. Em 1981, com a Lei 6.938, que estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente, o turismo teve que se conformar à nova realidade imposta pelo mundo inteiro, que questionava a postura brasileira no tratamento do seu patrimônio natural, em especial a floresta amazônica, a mata atlântica e o litoral.

Em 1987, o panorama político brasileiro desenhava-se no esvaziamento do poder dos militares e na composição de forças que resultou no mandato de José Sarney. No Ceará, assumiu um grupo de técnicos e políticos oriundos do CIC – Centro das Indústrias do Ceará iniciando o que viria a ser chamada a “fase dos empresários”. Neste mesmo ano, a EMBRATUR lançou o turismo ecológico, como um novo produto e em 1988 a nova Constituição brasileira dedica um capítulo inteiro ao meio ambiente e dois parágrafos ao turismo, demonstrando ressonância ao avanço da questão ambiental e do turismo, que se apresentava ainda em

desenvolvimento incipiente. Somente a partir do final da década de 1980 é que o turismo foi introduzido de maneira mais programada e arrojada no Ceará, com o Plano das Mudanças, considerando o turismo como um eixo de propulsão crescente da economia local (CORIOLANO, 1988, P.67).

A partir de então, o turismo apareceu de forma recorrente nos discursos oficiais como um “*novo instrumento de desenvolvimento regional*”, mediante ações coordenadas pelo poder público, nas suas diversas escalas de abrangência. O reconhecimento deste “papel inovador” exercido pelo turismo foi captado pelo então governo do Estado do Ceará, ensejando a elaboração, em 1989, do PRODETURIS – Programa de Desenvolvimento do Turismo do Litoral do Ceará, que constituiu um esforço de planejamento físico-territorial do turismo, resultante de viagens e estudos diagnósticos de campo voltados para o mapeamento do potencial turístico, convertendo-se na contribuição do Ceará ao alinhamento proposto pelos demais governadores do Nordeste, capitaneado pelo então presidente Collor de Mello.

Este alinhamento originou o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo na Região Nordeste - PRODETUR-NE. Este momento é considerado por BECKER (1996:84, apud CORIOLANO, 1998, p. 67), como um marco da política federal para o turismo, no contexto do esgotamento do nacional-desenvolvimentismo e na crise do Estado, bem como das pressões ambientalistas pré- ECO 92, introduzindo-se o discurso ambiental na política de turismo que influenciará todo o processo ao longo dos anos seguintes. Ainda no contexto nacional, o Plano de Turismo Mineiro surge somente em 1994.

Bases Econômicas e Políticas do Planejamento turístico no Ceará

Nesse contexto, o Plano de Governo das Mudanças (1987-1990) propõe maximizar o potencial turístico através da reformulação da base institucional de apoio ao turismo (CODITUR); suporte técnico e incentivos a iniciativa privada na implementação de projetos; adequação dos equipamentos de infra-estrutura básica; combate aos efeitos da sazonalidade e melhorias no atendimento ao turista (informações e animações). Desse modo, busca promover o eficiente aproveitamento do potencial turístico do Estado, através de diversas diretrizes, como: a promoção do produto turístico nos centros emissores; campanhas educativas da população; apoio a cultura local; integração dos roteiros turísticos entre os estados da Região; instalação de escolas de formação profissional em turismo; tombamento de bens culturais e naturais; instalação de complexos turísticos, entre outras.

Esse processo foi evoluindo progressivamente ao longo dos seguintes planos de governo que se sucederam mantendo as mesmas orientações políticas ao longo da década de 1990, no Plano Plurianual (1991-1994), atingindo o seu auge no Plano de

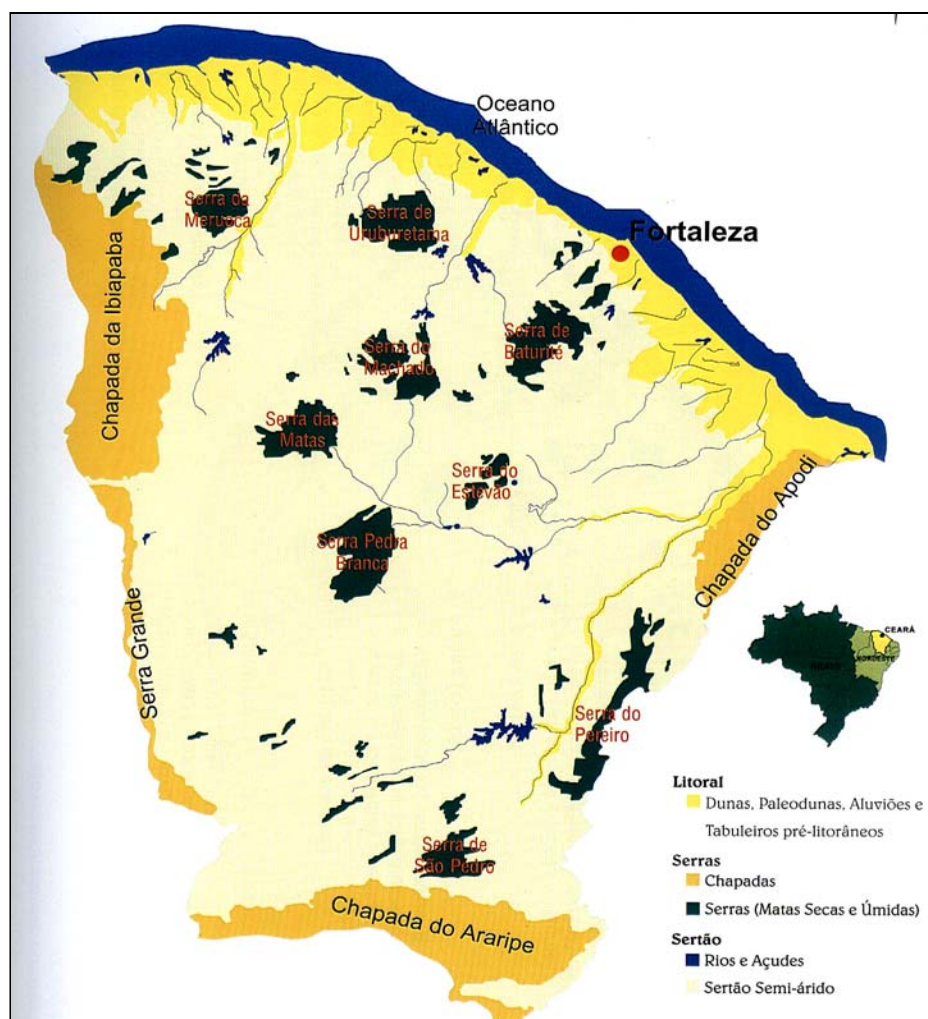
Desenvolvimento Sustentável do Ceará (1995-1998), onde foram definidas as bases para a “Política Estratégica para o Desenvolvimento Sustentável do Turismo do Ceará 1995 – 2020”, elaborada em 1995, pela recém criada Secretaria de Turismo do Estado – SETUR, com o objetivo de planejar e coordenar a sua política de turismo.

O modelo proposto pela nova política orienta-se pelo conceito de “cluster econômico”, ou “cadeia produtiva” que significa um agrupamento de empresas que comercializam produtos e serviços, abastecidos por uma rede de fornecedores de insumos, apoiados por instituições que oferecem recursos humanos, financeiros, tecnologia e infraestrutura física. Desse modo, tal política pretende envolver diferentes atividades econômicas, buscando a integração entre governo, empresários, agentes financeiros e outros segmentos representativos com o objetivo de elevar a competitividade do setor.

O produto turístico é visto como o resultado do encadeamento de ações entre os diversos agentes de promoção e comercialização (operadoras turísticas; agentes de viagens; empresas de transporte aéreo, marítimo e terrestre) que, por sua vez, estão relacionados com a cadeia produtiva do turismo nos três setores: *primário* (agricultura, pecuária e extrativismo); *secundário* (artesanato, têxtil, calçados, agroindústria, alimentícios, transporte, construção e comunicações etc.) e *terciário* (hospedagem, bares, restaurantes, equipamentos de lazer e cultura, comércios, financeiros etc.), que por sua vez são dependentes das bases econômicas: infra-estrutura e de apoio; superestrutura turística (hospitalidade, alimentação, entretenimento etc.); atrações turísticas (recursos naturais, ambientais, históricos e socioculturais); recursos humanos (capacitação e conscientização da população receptora); fomento e investimentos (captação de negócios e investimentos) e parcerias. Desse modo, é esperado que essa estratégia de comercialização do produto turístico provoque uma série de reações em cadeia, articuladas de modo interdependente que, em última análise, promoverá uma maior dinamização da economia e o seu consecutivo crescimento. (BENEVIDES, 2000)

Configuração da base física e o ordenamento espacial: as macrorregiões turísticas

Para o efeito do ordenamento espacial, a SETUR utilizou como ponto de partida as três unidades geoambientais básicas do Ceará: *litoral*, *serra* e *sertão*, identificando características positivas capazes de serem convertidas em fatores de atratividade no sentido de reverter a imagem negativa que historicamente associava o Ceará a grandes períodos de secas e problemas de natureza social e econômica. (ver Mapa 1)



Mapa 1 – Unidades Geoambientais.
Fonte: SETUR

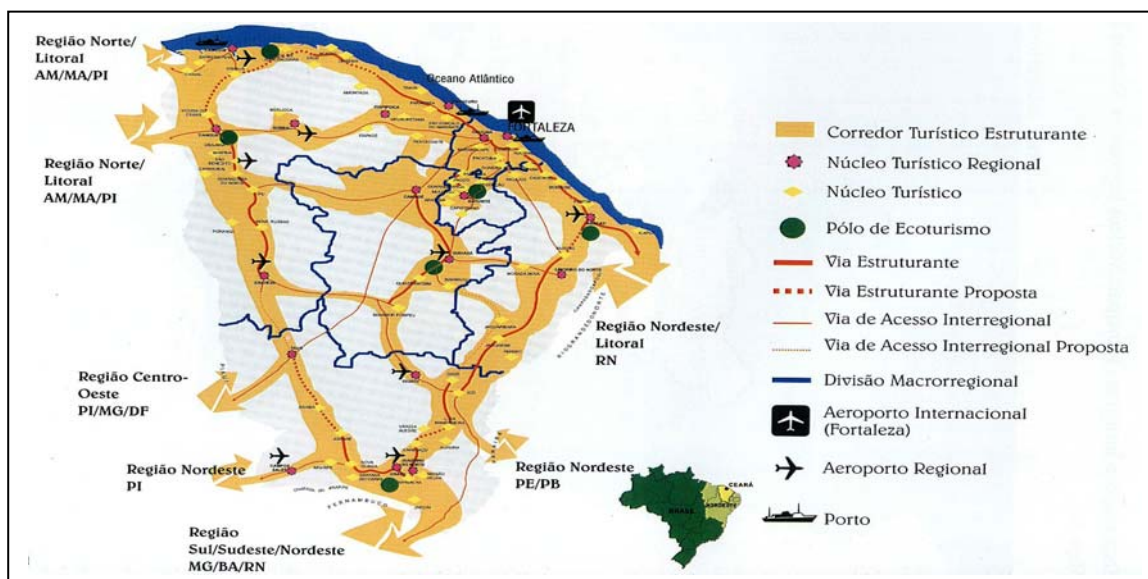
Do somatório desses elementos de caráter espacial, infra-estrutural, de atração, vocação e polarização, foi originado um conjunto de seis macrorregiões turísticas, delimitadas segundo os critérios político administrativos; físicos; geoambientais; turísticos e socioeconômicos. A MRT1 - Fortaleza Metropolitana; MRT2 - Litoral Oeste / Ibiapaba; MRT3 – Litoral Leste / Apodi; MRT4 – Serras Úmidas / Baturité; MRT5 – Sertão Central e MRT6 – Araripe / Cariri, constituindo assim a base física de interação e organização do espaço para aglutinar ações, segundo as potencialidades, deficiências e características principais comuns às macrorregiões, capazes de coordená-las de acordo com as necessidades de cada área e situação, de modo mais efetivo. (ver mapa 2).



Mapa 2 – Macrorregiões Turísticas

Fonte: SETUR

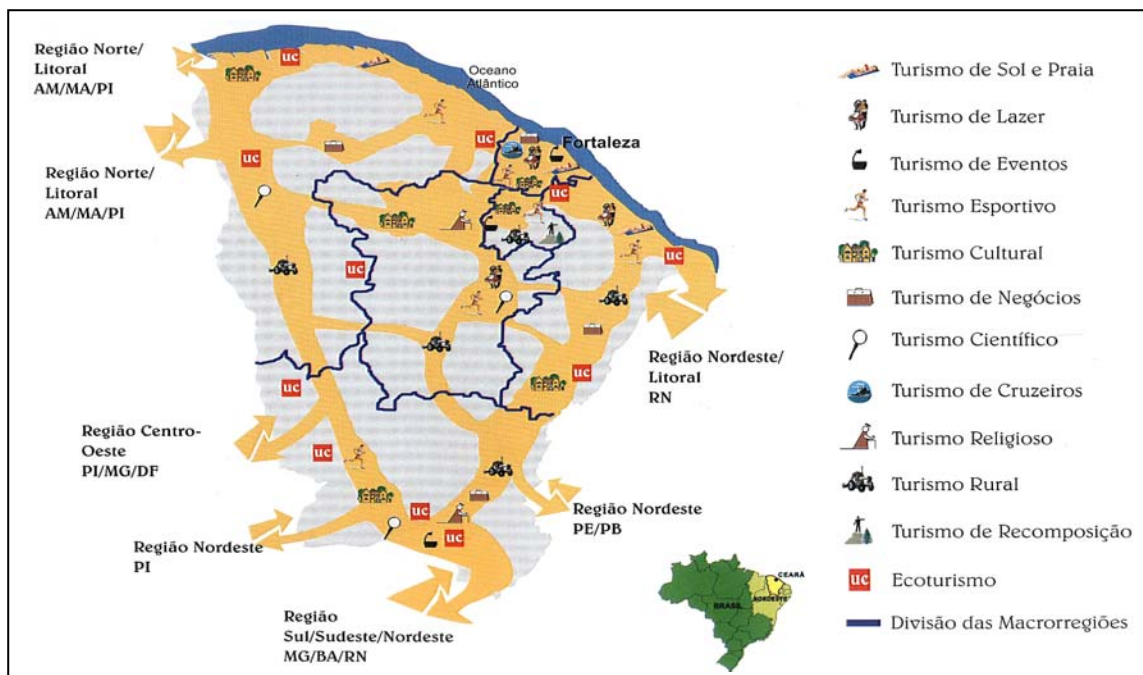
De modo a viabilizar a articulação entre as macrorregiões turísticas, a SETUR criou o Corredor Turístico Estruturante, que representa o meio físico que pretende localizar e sediar, de forma agregada, o conjunto de atrativos, infra-estruturas e facilidades, interligando-os por eixos de transportes existentes ou projetados que constituirão os pólos e núcleos turísticos, definindo assim um sistema de acesso de percurso ao longo do Estado. (ver mapa 3).



Mapa 3 – Corredor Turístico Estruturante.

Fonte: SETUR

Esse corredor estruturante da organização espacial do turismo no Estado, o faz pela função de interligar as demais “âncoras turísticas”, outro conceito que, segundo a SETUR, são os “diversos atrativos de forte apelo, capazes de alavancar o desenvolvimento das macrorregiões turísticas, identificadas pelas potencialidades e vocações de cada uma”. Esse conceito também justifica a opção por equipamentos hoteleiros de grande porte, do tipo *resort*, situados em localização estratégica de grande valor paisagístico e ambiental (ver mapa 4).



Mapa 4 – Âncoras Turísticas.
Fonte: SETUR

Essa opção vai caracterizar e reforçar um tipo de expansão dispersa característica da urbanização contemporânea presente no mundo em outros contextos de desenvolvimento urbano como os descritos por GOTTDIENER (1993) no caso americano e que para nós adquire contornos particulares devido à questão da regulação urbana, comentada a seguir.



Foto 1 – Tipo de urbanização dispersa provocado pelo turismo. Ao fundo vê-se a cidade de Fortaleza e no primeiro plano um complexo turístico em torno de uma Área de Prot. ambiental

Implicações e reflexões sobre a questão urbana

Apesar de abrangente, a política de turismo não chega a tratar em detalhes da sua necessária articulação com os planos diretores municipais que naquela altura ainda estavam em processo de licitação para elaboração / revisão, tendo em vista a carência de dados urbanos atualizados na maioria dos municípios. Somente por volta do ano 2000 é que começam a chegar nas câmaras municipais, para aprovação, as leis que compõem os primeiros Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano elaborados entre 1995 – 2003 pelo PROURB/CE – Projeto de Desenvolvimento urbano e Gestão de Recursos Hídricos, seguindo orientações da nova constituição brasileira de 1988.

Reconhecido como um grande esforço por uns e criticado pela qualidade técnica do produto final, por outros, o PROURB⁴ produz como resultado: 41 Projetos de Administração Tributária; 41 Projetos de Reestruturação Administrativa; 36 Projetos de Cadastro Técnico; 44 Bases Cartográficas / Fotográficas; 46 Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano; 5 Planos de Desenvolvimento Regionais; 1 Plano Diretor de Habitação; 49 Projetos Estruturantes; 18 Obras Estruturantes edificadas e 89 micro-áreas com infra-estrutura urbana, entre outros.

Deixando de lado o mérito da questão da sua qualidade técnica, o que temos de fato é o invariável processo de prorrogação da aprovação dos PDDUs que se alongam de tal modo, em infundáveis pedidos de revisão, ocasionando o adiamento da efetiva regulação urbana, fruto dos embates dos diversos interesses em jogo articulados nas câmaras municipais pelos grupos sociais que ainda marcam posições diferenciadas como: os “movimentos sociais urbanos”, os “ambientalistas”, o “mercado imobiliário”, as “elites econômicas e políticas tradicionais” e as “de esquerda”, deixando em aberto a questão da efetiva regulação do espaço urbano, pela legislação básica de Uso e Ocupação do Solo, incompletas em boa parte dos municípios que, com os dados já desatualizados, começam outras revisões dos seus Planos Diretores, antes mesmo da sua aprovação final, como é o caso do município de Aquiraz, na Região Metropolitana. Em Fortaleza, de um outro modo, tivemos um polêmico processo de re-elaboração do novo plano diretor, com ênfase no caráter participativo, a partir de um novo contrato, iniciado um ano após ter sido parcialmente concluído o LEGFOR, que seria o Plano diretor financiado pela administração municipal anterior.

Apesar desses dados não serem considerados exceções ou novidades diante do quadro nacional e ser visto como um novo entrave cujas origens se encontram no histórico desinteresse das elites econômicas em enfrentar as especificidades da questão urbana, já

⁴ http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv_urbano/gerados/prourb.asp

citada por vários autores como MARICATO ⁵ afirmando que “no centro da questão urbanística está o fundiário e o imobiliário” transforma, hoje, a tarefa de elaboração de um “simples” cadastro técnico municipal multifinalitário em obra de ficção, devido ao vespeiro que se tornou rever a questão da propriedade da terra no nosso país, que tem utilizado o processo de usucapião como o único meio possível de regularização fundiária.

Pergunta-se: o que fazer para reverter esse quadro que já virou crônica do anedotário técnico e popular, te devolvendo a resposta na forma de pergunta: “alguém já te falou que nós fazemos parte de um país da periferia do capitalismo central, historicamente espoliado e ... dependente?” Será essa resposta suficiente? Tentaremos voltar a essa questão no final do texto.

Em todo caso, voltando à análise da tal política de turismo, esta eleva o setor à categoria de prioridade, apresentando-o como uma atividade: *estruturadora* da economia; *aglutinadora* e de efeito multiplicador; *determinante* do bem-estar-social; *geradora* de renda e *impactante* no espaço físico, social, ambiental, cultural e no ordenamento urbano e administrativo-institucional. Mesmo reconhecendo-se impactante, as ações do turismo são apresentadas como fundamentadas nos princípios de *sustentabilidade*; *descentralização da gestão*; *reordenamento do espaço*; *visão de longo prazo* e *desenvolvimento social* SETUR (1995).

A compatibilização dos princípios de sustentabilidade ao caráter impactante no espaço é ponto nevrálgico em qualquer política de desenvolvimento e naquele momento, com a proximidade da repercussão mundial promovida pela ECO-92 no Rio, tais princípios foram convertidos apenas ao conteúdo dos discursos das diretrizes de planejamento, uma vez que por falta de arcabouço jurídico maduro e estrutura administrativa pública eficiente na área ambiental, os projetos de equipamentos turísticos são projetados e efetivamente implantados justamente em locais de maior fragilidade ambiental e interesse paisagístico, como lagamares, manguezais, restingas, campos de dunas e barras de rios, sem falar na questão fundiária e o modo historicamente desregulado de apropriação e titularidade das terras litorâneas, quando ficaram expressas de modo emblemático no projeto Aquiraz Resort, no final dos anos 1990, no litoral do Batoque (MONTENEGRO JR.,2004)⁶-localidade do município de Aquiraz, limítrofe a Fortaleza, onde foi projetado um empreendimento com todo o apoio estratégico do governo do Estado, em sítio já ocupado historicamente por comunidades pesqueiras tradicionalmente dependentes de recursos naturais, sugerindo a sua remoção para áreas vizinhas, gerando grandes polêmicas quanto à questão do título de propriedade das terras, não comprovado devidamente pelos empreendedores, ocasionando a suspensão do projeto naquele lugar, com inúmeros

⁵ Maricato, Hermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana – Petrópolis,RJ: Vozes, 2001 p.81

⁶ Tema abordado na dissertação de mestrado - Turismo e Urbanização: Gestão de Impactos no Litoral de Aquiraz-CE. Montenegro Jr., Ignácio R.P. UFC-PRODEMA, 2004.

prejuízos materiais e institucionais, sendo transferido posteriormente para um outro local menos habitado, agora em fase de execução na praia do Presídio, próximo à localidade do Iguape, no mesmo município.

Muitos autores como CRUZ (1996)⁷ e DANTAS (2002)⁸ já discutiram, a bastante tempo, sobre o processo de migração e segregação das comunidades litorâneas tradicionais, tanto na capital como nas localidades litorâneas menores que ainda despreparadas para conviver com o rápido processo de valorização das terras litorâneas e com o fenômeno do turismo, se submetem a um progressivo processo de troca de domicílio das áreas mais procuradas no litoral para setores menos valorizados.

Apesar disso, ainda hoje, é possível flagrar este processo desigual de apropriação de terras onde grupos de nativos vendem suas posses precárias em terrenos de marinha, de propriedade da União, ou mesmo em outros sítios, a terceiros que se utilizam dos expedientes jurídicos em curso, para regularização fundiária em prazo de cinco anos, alterando profundamente toda a cultura tradicional local de produção em torno da pesca, da agricultura de subsistência e do extrativismo, para uma já não tão nova modalidade de relação de trabalho sazonal e muitas vezes informal em torno do turismo e dos serviços de apoio às residências de veraneio. Aliás, diga-se de passagem, a maioria dos proprietários de grandes porções de terras loteadas no litoral, utilizaram-se deste expediente no passado e no presente.

E enquanto a solução não vem assistimos, hoje, ao anúncio de mais um novo projeto de forte apelo turístico e da maior importância para o Estado como o Pavilhão de Feiras e Eventos de Fortaleza cuja implantação se dará, segundo anúncio oficial, vizinho (ou segundo críticas dos ambientalistas, parcialmente dentro) de uma área *non aedificandi* do Parque Ecológico do Cocó, cinco anos depois de um também desgastante processo de debate em torno do projeto anterior: um acréscimo de marinha do tamanho de 19 hectares situado na fachada litorânea em frente ao coração do centro histórico de Fortaleza.

Enquanto esse processo não avança nem se concretiza efetivamente, a atividade turística e o interesse imobiliário continuam a ser uma fonte permanente de tensão entravando o processo de desenvolvimento das atividades turísticas no Estado.

As pendências da agenda urbana e o imperativo do desenvolvimento econômico na inércia do pensamento dependente.

As deficiências ainda pendentes da agenda urbana nacional, reconhecidas desde os primeiros debates sobre a reforma urbana brasileira a partir dos anos 1960 e que se

⁷ Cruz, Rita de Cássia Ariza da – Políticas de Turismo e Construção do Espaço Turístico Litorâneo no Nordeste do Brasil in Lemos, Amália Ines G. de - Turismo Impactos Sócio Ambientais - São Paulo: Hucitec, 1996.

⁸ Dantas, Eustógio W.C. – Mar a Vista: Estudo da Maritimidade em Fortaleza. Fortaleza: Museu do Cará/Secretaria de Cultura e Desporto do Ceará, 2002

arrastam até hoje, relatadas nos parágrafos anteriores, possuem raízes históricas profundas no passado e em todo o processo de formação econômica brasileira onde o papel do Estado tem sido de fundamental importância para a compreensão desse processo.

No intuito de complementar esse modesto trabalho de levantamento das características principais do planejamento turístico do Ceará, na perspectiva de relacioná-las com as implicações de ordem urbana, política, econômica, social e ambiental, propomos finalizá-lo agora com uma sintética revisão teórica no sentido de tentar compreender as relações entre o modelo de planejamento adotado, com algumas das correntes do pensamento econômico brasileiro já muito debatido na atualidade.

O processo de desenvolvimento do modelo de planejamento em questão, gestado a partir do final dos anos 1980 e desenvolvido durante toda a década de 1990 até o início do século XXI, foi inspirado nos princípios do chamado Consenso de Washington, conhecido como de orientação “neo-liberal”, considerado de sucesso em todo o mundo, naquela época, a partir das experiências exitosas de Margareth Thatcher no Reino Unido e de Ronald Reagan nos EUA.

No Brasil, operado, de certo modo, de forma pioneira no Estado do Ceará, podemos perceber nos princípios de seu planejamento turístico, uma característica que parece ter sido chave para a sua compreensão e reflexão sobre os rumos tomados depois de se configurar um dos problemas que se converteu no maior dos motivos para o fracasso eleitoral do grupo político que o sustentava: o aumento vertiginoso do endividamento público, tanto ao nível estadual como federal.

Podemos inferir que as bases desse endividamento vertiginoso e insustentável vão ter suporte ideológico, na origem do pensamento conhecido por “dependentista” onde subjazem os vários conceitos como o do “capitalismo dependente” (FERNANDES, 1975)⁹ e “Estado dependente” (CARDOSO E FALETTO, 1979)¹⁰ que explicaram a formação histórica do capitalismo e do Estado brasileiro em uma permanente relação de dependência dos insumos tecnológicos, administrativos e financeiros de países do capitalismo central europeu e que nos leva agora a associá-lo, de fato, na prática política e econômica do grupo a frente do processo econômico, naquele momento em questão.

Ao tentar explicar o processo evolutivo do capitalismo nos países latino-americanos (FERNANDES, 1975)¹¹ contribui para a criação do conceito de capitalismo dependente ao descrever um complexo sistema de dominação dos mercados consumidores e das cadeias produtivas de bens e serviços, operados pelas nações européias: Holanda, França e principalmente a Inglaterra, durante o Séc. XIX e num segundo momento, em meados do

⁹ Fernandes, Florestan – Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina – RJ: Zahar Ed., 1975

¹⁰ Cardoso e Faletto – Dependency and Development in Latin America. Berkeley:UCLA Press. In Carnoy, Martin – Estado e Teoria Política. Campinas – SP: Papyrus, 1988

¹¹ Fernandes, Florestan – Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina – RJ: Zahar Ed., 1975

Séc. XX, por ocasião das guerras mundiais, pelos EUA, que denominou de novo imperialismo.

Esse sistema tem origem histórica no processo de desagregação do sistema colonial de dominação ilimitada, evoluindo para diversas fases de controle que ele considera de *dominação externa*, até ser incorporado pelo processo de reestruturação produtiva iniciada com a revolução industrial na Europa, servindo de fonte de acumulação de capital, em especial para Inglaterra, criando novas formas de articulações das economias periféricas da América Latina na direção do dinamismo das economias capitalistas centrais.

Desse modo, o autor vai descrevendo o processo que gradualmente se converte, segundo ele, numa *“realidade inexorável”* no final do Séc. XIX, atingindo todas as esferas da economia, da sociedade e da cultura, incorporando de forma maciça e direta, algumas das fases dos processos básicos de crescimento econômico e desenvolvimento sócio-cultural, transformando-se numa *“dominação externa e imperialista onde o capitalismo dependente surge como uma realidade histórica na América Latina”* (FERNANDES, 1975. p 13-16.).¹²

O processo descrito pelo autor leva o observador a perceber um papel permissivo e subalterno desempenhado pelas “elites no poder” que preferiram *“escolher um papel econômico secundário e dependente, aceitando como vantajosa a perpetuação das estruturas econômicas construídas a partir do antigo sistema colonial”*, sob os auspícios e a tolerância de um personagem como o equivalente histórico latino americano do *“burguês complacente”*.

Este tipo de comportamento por parte das elites brasileira, conhecidas ainda hoje como *“entreguistas”* e subservientes ao interesse externo, nos leva a uma comparação relatada por (CSABA, 1990)¹³ quando se refere à “sociedade de elite”, estruturada desde os primeiros dias da colonização portuguesa no Brasil, tendo como ponto de inflexão a formação do Estado brasileiro por ocasião das contingências internas e externas que levaram à chamada “independência” brasileira.

Nesse ensaio o autor contrapõe a visão de dependência e dominação externa, com outra que formula de modo complementar e mais preciso, tendo em vista que *“com a constituição do Estado independente”[...]“opera-se a transformação que permite a preservação da ordem econômica e social. O que era determinado de fora passa a ser determinado de dentro. O que era colônia passa a ser nação-Estado, ainda que do terceiro mundo ou dependente”*.

Mesmo sendo sutil, a questão se justifica com o argumento de que com a idéia da dependência, permeia a noção da *“determinação externa da natureza do Estado recém-*

¹² Fernandes, Florestan – Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina – RJ: Zahar Ed., 1975

¹³ Csaba Deák & Sueli Schiffer (Orgs.) – O Processo de Urbanização no Brasil. SP : FUPAM/EDUSP

constituído e dos processos de reprodução de sua sociedade”, isto é, as soluções às contradições internas do país estarão sempre fora do Brasil.

Esse argumento, segundo o autor, é comum mesmo nas várias interpretações que considera poderosa, sobre o Brasil, citando Caio Prado Jr. (1945), Chico de Oliveira (1977), Emília Viotti (1977) e Nícia Vilela da Luz (1961)¹⁴. Mais que corrigir o enfoque do conceito de dependência, o autor aponta para a necessidade do reconhecimento da *“especificidade da sociedade brasileira tal qual ela é – e não com referência a algo que ela deveria ser ou poderia ter sido – explorar a dialética do processo de sua reprodução”*, considerando que as interpretações de cunho dependentistas levam *“a obstrução da análise e à imobilização da ação política”*, citando para isso o alerta feito por Chico de Oliveira, já em 1972 que dizia *“a teoria de subdesenvolvimento sentou as bases do desenvolvimentismo que desviou a atenção teórica e a ação política do problema da luta de classes”*.

Considerações finais

A intenção de trazer a questão da dependência econômica para o caso do turismo está relacionada ao fato de constatar a prioridade dada no Ceará aos projetos dependentes de financiamentos externos o que nos leva a concordar com o expresso por (CSABA,1990)¹⁵ no parágrafo anterior, ao concluir que ainda hoje, prevalece a idéia que o Estado brasileiro e também o cearense só será capaz de saltar etapas do seu atraso com a injeção maciça de investimentos externos (na ausência de outras fontes alternativas), nas diversas áreas de suas carências (infra-estrutura, educação tecnologia etc.) presente nos trabalhos de alguns dos autores citados, em especial nos trabalhos de (CARDOSO E FALETTO, 1979)¹⁶, sendo o primeiro, o maior responsável pela condução desse processo no Brasil, ao longo do início da década de 1990 até início dos anos 2000.

Ao final do ano de 2002, quando foi analisado por (BERNAL,2004)¹⁷ o Estado do Ceará se encontrava em situação bastante diferenciada, *“com uma dívida pública crescente” [...]com “o saldo da dívida líquida saltando de R\$1,77 para R\$3,76 bilhões”, [...] “deixando um saldo negativo para a nova gestão do Estado que se inicia em 2003”*, concluindo que *“do ponto de vista estritamente econômico a estratégia política foi vitoriosa ficando a desejar um crescimento maior do emprego formal, acompanhado de uma melhor distribuição de renda”* e claro, não fosse a tendência de esgotamento de investimentos em contrapartidas do Estado, levado pelo recente endividamento público. Para a nossa reflexão.

¹⁴ Todos eles citados em Csaba Deák & Sueli Schiffer (Orgs.) – O Processo de Urbanização no Brasil. SP : FUPAM/EDUSP

¹⁵ Csaba Deák & Sueli Schiffer (Orgs.) – O Processo de Urbanização no Brasil. SP : FUPAM/EDUSP

¹⁶ Cardoso e Faletto – Dependency and Development in Latin America. Berkeley:UCLA Press. In Carnoy, Martin – Estado e Teoria Política. Campinas – SP: Papyrus, 1988

¹⁷ Bernal, Ma. Cleide C. – A Metrópole Emergente: a ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza. Fortaleza: Ed. UFC/BNB, 2004.

BIBLIOGRAFIA

Ver citações em notas de rodapé