

Sustentabilidade do turismo no Nordeste do Brasil: o diferencial do Rio Grande do Norte

MARCILIO LINS DE MEDEIROS BRITO * [marciliodemedeiros@gmail.com]

JENNY DANTAS BARBOSA ** [jenny@ufs.br]

ALCIONE FONSECA RODRIGUES *** [alcione.fonseca@yahoo.com]

Resumo | Este estudo trata da evolução dos principais polos turísticos do Nordeste do Brasil. Tem como objetivo verificar o papel das políticas públicas na expansão da rede hoteleira e seu impacto na geração de emprego. A área física da pesquisa contemplou o Estado do Rio Grande do Norte, especificamente as microrregiões de Natal e do Litoral Sul desse Estado. As informações foram coletadas através de fontes primárias e secundárias e por meio de entrevistas com secretários e técnicos dos órgãos estaduais e municipais de turismo; hoteleiros e associações de classe da hotelaria; Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE/RN; Unidade Executora do PRODETUR – UEE/RN; e professores universitários de turismo. Dentre os resultados, destacam-se: o planejamento público foi fundamental para transformar Natal e a Praia da Pipa em grandes polos receptores de turistas; a criação de infraestrutura pública contribuiu decisivamente para que isso acontecesse, notadamente aquela surgida com os investimentos do PRODETUR NE-I; a conjugação de esforços públicos e privados foi decisiva para transformar a Praia da Pipa em um destino nacional e internacional.

Palavras-chave | planejamento turístico, Rio Grande do Norte, hotelaria, emprego no turismo, PRODETUR.

Abstract | This study deals with the evolution of the main tourist destinations in north-eastern Brazil. It aims to determine the role of public policies to expand the hotel chain and its impact on employment generation. The physical area of research is the State of Rio Grande do Norte, specifically micro regions of Natal and the south coast of that State. Information was collected through primary and secondary sources and through interviews with secretaries and technicians from state agencies and local tourism, hotel owners, hospitality associations, Support Service for Micro and Small Enterprises - SEBRAE / RN, Executing Unit PRODETUR - UEE / RN and University Professors of tourism. The results included: public planning was essential to transform Natal and Pipa Beach receptors in major tourist centres, the creation of public

* **Mestre em Administração** pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) (Brasil), **Docente** em cursos de pós-graduação *lato sensu* da UFS. **Gestor Governamental** e **Diretor Geral de Projetos** do Governo de Sergipe. **Antigo Diretor** do Prodetur/Sergipe.

** **Doutor em Estratégia Empresarial** pela Universidad Complutense de Madrid (Espanha), **Especializado em Gestão Pública** pela Universidad Alcalá de Henares (Espanha) e em **Gestão de Empreendimentos Turísticos** pela Universidade Federal de Sergipe (UFS) / Brasil, **Docente** da UFS na graduação e na pós-graduação, **Pro-Reitora** de Planejamento da UFS.

*** **Doutor em Direção e Estratégia Empresarial** pela Universidad Complutense de Madrid (Espanha), **Especializado em Gestão Pública** pela Universidad Alcalá de Henares (Espanha), **Docente** da Universidade Federal de Sergipe (UFS).

infrastructure has contributed decisively to make this happen, especially that arising from PRODETUR investments with the NE-I, the combination of public and private effort was decisive to transform Pipa Beach in a national and international destination.

Keywords | tourism planning, Rio Grande do Norte, hotels, jobs in tourism, PRODETUR.

1. Introdução

O Rio Grande do Norte é, atualmente, um dos principais destinos turísticos do Nordeste e do Brasil. Os antecedentes da conquista dessa posição no mercado do turismo encontram-se em iniciativas promovidas a partir do final da década de 1970, consolidando-se nas duas décadas seguintes. Atualmente, o turismo é uma das mais importantes atividades econômicas daquele estado brasileiro, o que motivou a realização desta pesquisa.

Este estudo pretende recompor essa evolução, verificando o papel das políticas públicas na expansão da rede hoteleira e seu impacto na geração de emprego, no período de 1981 a 2000.

O caso do Rio Grande do Norte ilustra de modo significativo: a) a importância da eficácia da gestão pública; e b) a relevância da infraestrutura.

Trata-se de exemplo de experiência bem sucedida de um local que, em trinta anos, deixou de apresentar um turismo incipiente para tornar-se um dos maiores polos receptores de turistas no Brasil.

Após a breve revisão teórica acerca do planejamento turístico, é mostrado o desenho da pesquisa e as escolhas metodológicas. Posteriormente, são apresentados os principais acontecimentos que conformaram os ambientes histórico e econômico que possibilitaram o surgimento do turismo no Brasil, especialmente no Rio Grande do Norte, culminando com o surgimento do Projeto Parque das Dunas – Via Costeira.

A quarta parte deste artigo trata, especificamente, da criação do Projeto Parque das Dunas – Via Costeira, as motivações para a criação, as dificuldades e facilidades da ação governamental, a formação da rede hoteleira naquele polo turístico

e o aparecimento e repercussões do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR/NE. Além disso, explora as possíveis razões para o crescimento expressivo do emprego na década de 1990, em Natal.

Na quinta parte, busca-se recompor a evolução do turismo e a formação do parque hoteleiro no Litoral Sul do Estado do Rio Grande do Norte, bem como as motivações para o aumento notável do emprego naquela região. As considerações finais e sugestões são apresentadas no final.

2. Atividade turística: política pública e sustentabilidade

O turismo está no elenco de preocupações às quais se dedica o Estado, no sentido de alcançar seus objetivos, tais como o bem-estar e o desenvolvimento da coletividade. Também compete à esfera estatal, historicamente, o planejamento, a regulamentação e a fiscalização das principais atividades relacionadas ao turismo.

Elliott (1997) argumenta que só os governos têm força suficiente para garantir a estabilidade política, a segurança e a estrutura legal e financeira que o turismo requer. São os governos que fornecem, também, serviços essenciais e infraestrutura. Só os governos nacionais podem negociar e fechar acordos com outros governos em determinados assuntos, tais como procedimentos de entrada e saída de estrangeiros e decolagens e aterrissagens no território nacional.

Essas são todas funções legítimas dos governos, na busca do bem comum. Como elas serão realiza-

das e o seu sucesso ou fracasso vão depender da qualidade do planejamento e da gestão do turismo, incluindo todas as organizações e os gestores públicos, em todos os níveis de governo, cujas atribuições afetam, de qualquer forma, a atividade turística.

O turismo é um dos poucos setores econômicos em crescimento no mundo, em contraponto à recessão mundial, desemprego estrutural e crescente separação entre pobres e ricos.

Cooper *et al.* (2001: 280) argumentam que pensar que o mercado poderá sozinho promover o turismo, econômica e socialmente, “é totalmente contrário ao conceito de desenvolvimento sustentável que desafia a capacidade dos mercados privados de melhorar a distribuição da renda e proteger o meio ambiente”. Os autores concluem, defendendo que “as lições do passado indicam que os governos não devem abandonar sua capacidade de influenciar na direção do desenvolvimento desta área”.

As políticas públicas fornecem as linhas e indicativos centrais de orientação e direção para o desenvolvimento do turismo, no mais geral e alto nível de concepção. Devem considerar questões como o papel do turismo na economia, o tipo de desenvolvimento turístico desejado e apropriado, em que nível o turismo deveria ser encaixado na estrutura organizacional do governo, qual o volume de recursos a ser investido no turismo, que tipo de impactos positivos e negativos haverá na sociedade, cultura e meio ambiente, entre outras.

Uma política de turismo pode ser concebida como

“um conjunto de regulamentações, regras, diretrizes, diretivas, objetivos e estratégias de desenvolvimento e promoção que fornece uma estrutura na qual são tomadas as decisões coletivas e individuais que afetam diretamente o desenvolvimento turístico e as atividades diárias dentro de uma destinação” (Goeldner, Ritchie e McIntosh, 2002: 294).

O desenvolvimento é obtido, principalmente, por meio da parceria pública e privada, cabendo aos governos coordenar a construção das facilidades

necessárias aos visitantes e melhoria da infraestrutura, além de outras atividades relacionadas.

O planejamento ocupa-se de todos esses aspectos e atividades já mencionados. Várias experiências mundiais demonstram os resultados danosos da ausência ou condução insatisfatória do planejamento e do gerenciamento turísticos, com a consequente ocorrência de impactos inesperados e indesejados. Algumas dessas destinações tiveram que realizar um *redesenvolvimento*, o que demandou mais tempo e investimentos financeiros (WTO, 1994).

O reconhecimento da importância do planejamento turístico torna-se patente quando se verifica que é por meio dele que as iniciativas isoladas e particulares são agregadas e canalizadas para objetivos coletivos mais amplos, além de ser o planejamento o instrumento de ordenamento e integração de todas as demais funções relacionadas ao turismo – desenvolvimento, marketing, regulação, etc. –, reunidos num todo coerente.

Considerando diversas conceituações de planejamento, Barretto (1991: 12) ressalta que elas têm em comum duas ideias: “complexidade (sistema, processo, mecanismo) e a de ação voltada para o futuro”.

Com base em Acerenza (1996), o planejamento pode ser entendido como o processo de determinar os objetivos do trabalho, ordenar os recursos materiais e humanos disponíveis, estabelecer os métodos e técnicas a serem empregadas e precisar a forma de organização requerida.

Independente do tipo de planejamento, uma noção fundamental a considerar atualmente, quando se fala de planejamento turístico, é a de desenvolvimento sustentável. A definição formulada pela União Mundial para a Conservação da Natureza – IUCN especifica que desenvolvimento sustentável é o processo que permite o desenvolvimento sem degradar ou esgotar os recursos que o tornam possível, condicionando o uso desses bens à capacidade e ao ritmo de sua regeneração, de modo que eles possam servir às gerações presentes e futuras (OMT, 2001).

No Brasil, a preocupação com o desenvolvimento sustentável do turismo passa a ganhar força com o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR/NE I, que surgiu na década de 1990 e consolida a parceria do Governo Federal com estados e municípios. Com a segunda etapa do Programa, nos anos 2000, estes aspectos passam a ganhar maior relevância, uma vez que se verificou que somente obras de infraestrutura de apoio ao turismo não são suficientes para o desenvolvimento turístico dos polos (BNB, 2004).

A terceira etapa atualmente em andamento, chamada de PRODETUR NACIONAL, ratifica que esse Programa ainda é o mais importante programa público já realizado no Brasil.

3. Desenho da pesquisa

Para a realização deste estudo, formulou-se a seguinte questão de pesquisa: *de que forma ocorreu a evolução da atividade hoteleira e turística e os pontos que propiciaram o crescimento do emprego nessa atividade em Natal e no Litoral Sul do Estado do Rio Grande do Norte/Brasil?*

Para fazer frente a esse questionamento, adotou-se como estratégia de pesquisa o estudo de caso, indicado para investigações dessa natureza. Patton (2002) afirma que a pesquisa qualitativa é um esforço para entender situações em sua singularidade, como parte de um contexto particular e suas interações. Segundo Yin (2001), o estudo de caso entende que os fenômenos e suas variáveis são indissociáveis do contexto social que estão inseridos.

A área física da pesquisa abrange as microrregiões de Natal e do Litoral Sul do Estado do Rio Grande do Norte, segundo classificação utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essas microrregiões foram escolhidas por possuírem níveis de emprego no ramo de alojamento dos mais altos na Região Nordeste, segundo os censos de 1991 e 2000.

As informações foram coletadas através de fontes primárias e secundárias. A primeira etapa refere-se à pesquisa bibliográfica realizada por meio da análise de documentos oficiais e visitas aos órgãos oficiais relacionados ao turismo no Estado do Rio Grande do Norte.

Foram realizadas entrevistas em profundidade, técnica adequada quando a lógica passo a passo do fenômeno investigado não está clara (Merriam, 2002). A entrevista foi do tipo semi-estruturada para que se pudesse garantir a característica indutiva da pesquisa, captando a percepção dos entrevistados sobre o fenômeno. A seleção desses entrevistados foi feita utilizando critérios como o da especialização na área e acessibilidade, e por dispor das informações relevantes em relação à questão de turismo abordada.

As entrevistas foram realizadas no mês de julho de 2009, englobando secretários e técnicos dos órgãos estaduais e municipais de turismo; hoteleiros; associações de classe da hotelaria; Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE/RN; Unidade Executora do PRODETUR – UEE/RN; e professores universitários de turismo. Tais entrevistas aconteceram em Natal e Tibau do Sul, município onde está localizada a Praia da Pipa.

Os dados obtidos foram analisados e conduzidos principalmente através de análise de conteúdo, procurando-se confrontar as informações provenientes dos diversos entrevistados. A partir da interpretação de todo o material empírico, foi feita contraposição ao repertório teórico selecionado. Após a categorização e interpretação das informações, foram feitas as inferências.

4. Cenário para o surgimento do polo turístico no Nordeste: história econômica e vocação natural

A economia do Rio Grande do Norte, até a década de 1960, estava fortemente marcada pela produção agrícola e pela pecuária. Durante a colonização, estimulou-se a criação de gado e a

monocultura como forma de ocupação do território, promovendo a interiorização do controle português sobre as terras do Brasil.

Na agricultura, destacou-se a produção algodoeira da Região do Seridó. A indústria extrativa mineral concentrava-se na exploração do sal no Oeste Potiguar e da scheelita no Seridó. Mesmo com a política do Presidente Getúlio Vargas, a partir dos anos 30, de transformar o Brasil em um país industrial, o Estado não apresentou um crescimento expressivo no setor secundário, o que só começou a ser mudado após a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959.

Com os governos militares e sua política de instalação de fábricas nas diversas regiões brasileiras, ampliou-se a quantidade de unidades fabris no estado, notadamente aquelas relacionadas à indústria têxtil.

Com a estagnação do processo de expansão industrial, em meados da década de 80, houve um redirecionamento da intervenção estatal no sentido da consolidação do setor de serviços em Natal. Foi nesse processo de urbanização, principalmente das capitais, que surge o Projeto Parque das Dunas – Via Costeira, em Natal (Cavalcanti, 1993). Antes disso, houve iniciativas isoladas de instalação de hotéis e construção de obras públicas que impactaram no turismo¹.

No final da década de 1920, o Rio Grande do Norte entrou na rota dos voos internacionais que vinham da Europa e dirigiam-se à América do Sul. Na década seguinte, havia escritórios de companhias aéreas francesas, italianas, alemãs e da Panair do Brasil, localizadas no bairro da Ribeira, local de origem da cidade e principal área de comércio. Motivado pelas necessidades do contexto, o interventor Rafael Fernandes Gurjão construiu o Grande Hotel, no bairro da Ribeira, no ano de 1939, primeiro equipamento hoteleiro do Estado.

Em 1929, o arquiteto italiano Giacomo Palumbo elaborou o Plano de Sistematização para Expansão

Urbana de Natal, o que contribuiu para o crescimento urbano da cidade ocorrer de forma ordenada.

Durante a Segunda Guerra Mundial, foi instalada uma base aérea americana no município de Parnamirim, hoje integrante da região metropolitana de Natal. A circulação de americanos e dólares gerou uma movimentação atípica na então pacata Natal. Passada a guerra, com a saída do dinheiro estrangeiro, a economia da cidade ficou abalada.

A rede hoteleira começou a expandir-se, principalmente, por iniciativa do setor público, em uma primeira iniciativa de interiorização da atividade. Foram inaugurados o Hotel Tungstênio (1954), em Currais Novos, principal polo minerador do Estado; o Hotel dos Reis Magos (1965), em Natal; o Hotel Balneário de Olho D'Água do Milho (1965), em Caraúbas; o Esperança Palace Hotel (1966), em Mossoró; o Cabugi Palace Hotel (1966), em Angicos; e o Hotel Vila do Príncipe (1973), em Caicó.

Para administrar os hotéis mantidos pelo governo estadual, foi criada a Superintendência de Hotéis e Turismo (Sutur), em 1964.

Da iniciativa privada, surgiram o Hotel Bom Jesus (1949), o Hotel Samburá (1965), o Hotel Tirol (1968), o Ducal Palace Hotel (1976), o Sol Hotel (1977), todos em Natal, e a Pousada do Sol (1974), em Parnamirim.

Note-se que a metade dos hotéis potiguares foram construídos pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Na elaboração do Projeto Parque das Dunas que virá a seguir, o Governo Estadual igualmente teria um papel fundamental.

Em 1965, foi feito o calçamento da estrada de Ponta Negra, melhorando o acesso às casas de veraneio, que lá começaram a existir a partir da década de 50. Nesse mesmo ano, foi inaugurada a primeira agência para venda de passagens aéreas e marítimas em Natal.

No ano seguinte, balsas passaram a operar no Rio Potengi, promovendo a ligação entre Natal e a Praia da Redinha, localizada no Litoral Norte. Foi inaugurado, também, o Museu de História do Estado.

¹ Baseado em informações obtidas no *Diário de Natal*, "O turismo no RN antes e depois da Via Costeira", Natal: *O Diário*, n.º 11 e 12, ago. 1999, pp. 283-338. Edição especial.

Foi criada a Secretaria Municipal de Turismo de Natal, em 1968, e o II Congresso Brasileiro de Turismo foi realizado na cidade, no ano seguinte.

Em 1970, foi construída a nova ponte de Igapó, promovendo a ligação com o Litoral Norte, em substituição à antiga ponte de ferro construída em 1916. Por essa época, foi ampliada a pavimentação da estrada, até a Praia de Pirangi, que dava acesso ao Litoral Sul.

O Governo do Estado criou, em 1971, a Empresa de Promoção e Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Norte S/A – Emproturn e, no ano subsequente, foi contratada uma empresa de consultoria para realizar diagnóstico das potencialidades do litoral potiguar. A partir desse estudo, as ações de marketing turístico passaram a possuir alguma sistematização e tomaram um impulso diferenciado.

No ano de 1975, foi inaugurado o Bosque dos Namorados, um parque público urbano, e foi feito o recapeamento asfáltico da estrada de Ponta Negra e de parte da avenida que margeava as praias localizadas na parte central da cidade. O trecho da BR-101 entre Parnamirim e Natal foi duplicado. Nesse ano, foi criada, ainda, a Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Turismo.

A antiga casa de detenção foi transformada em Centro de Turismo e foi instalada uma unidade do Camping Clube do Brasil, em 1976, no bairro do Jiqui, em Natal.

Estava pronto, assim, o cenário para o surgimento do Projeto Parque das Dunas – Via Costeira, iniciativa decisiva para transformar o estado em um dos principais polos receptores do Nordeste.

5. O salto triplo: o projecto Parque das Dunas, o PRODETUR/NE-I e a instalação de meios de hospedagem (1981-2000)

O Projeto Parque das Dunas foi iniciado nos anos 1970 durante o Governo Tarcísio Maia (1974-1978),

com a criação do Parque Estadual Dunas do Natal, pelo Decreto nº 7.237, de 22/11/1977, constituindo a primeira unidade de conservação do Estado, com 1.172 hectares.

Em seguida, foi contratada empresa de consultoria para elaborar o projeto de criação de um polo turístico-hoteleiro, ligando a Praia de Areia Preta à Praia de Ponta Negra, isto é, a área central da cidade à zona sul, cujo acesso, até então, era feito pela BR-101. A empresa escolhida foi o escritório do arquiteto Luís Forte Neto, sediada em Curitiba - PR.

Foram contratados também um especialista do Jardim Botânico do Rio de Janeiro para identificar e catalogar a flora existente nas dunas daquela área, e Roberto Burle Marx, para elaborar o projeto paisagístico.

Além da concretização da interligação das duas áreas, havia alguns motivos para a realização do projeto. Existia no Governo Federal recursos disponíveis para investimento na construção de vias rodoviárias em Natal.

A criação do Parque das Dunas também teve como objetivo fazer com que a área do Morro de Mãe Luiza parasse de crescer sobre as dunas, com a instalação de novas unidades residenciais subumanas (Governo do RN, 1977).

Vislumbrou-se, na ocasião, que a construção da Via Costeira e do projeto turístico associado a ela poderia ser um diferencial estratégico para Natal. Pensava-se em instalar, guardadas as devidas proporções físicas, um complexo turístico no estilo Cancun (México).

Ponta Negra, na ocasião, era um bairro com uma estrutura extremamente precária em termos de condições de moradia e de infraestrutura básica. O núcleo urbano original era formado por uma colônia de pescadores, local de veraneio praticamente isolado, ligado apenas por uma via denominada Estrada de Ponta Negra, que tornava muito distante o acesso ao local de quem vinha do núcleo urbano principal da capital.

Natal possuía poucos hotéis e os que já existiam eram simples e com quantidade restrita de unidades hoteleiras - UHs. A ligação por via aérea com a cidade era praticamente inexistente. O fluxo

turístico que existia era quase totalmente advindo dos Estados da Paraíba e de Pernambuco – o que se explica pelas ligações históricas, que remontam à colonização, desses Estados com o Rio Grande do Norte, pelos fluxos migratórios interestaduais e pelas ligações pessoais e familiares existentes.

O projeto apresentado gerou muita polêmica, uma vez que os ecologistas argumentavam que esse projeto localizar-se-ia em uma área ambientalmente frágil e que, se a Via Costeira fosse feita, as dunas iriam invadir a cidade. Um importante jornal local posicionou-se contra a iniciativa, publicando uma série de reportagens sobre o assunto e acirrando o embate de forças antagônicas. Apesar disso, o Governo Estadual levou adiante o projeto. A presença de Burle Marx como responsável técnico pelo paisagismo contribuiu para mitigar, em parte, a resistência que havia.

No processo de apropriação pelo Governo do Estado da área do Parque das Dunas, existiu disputa entre as esferas estadual e federal, porque a maior parte da área era militar. Após extenso processo de negociação, o Estado adquiriu o domínio útil, ficando a propriedade com a União.

Uma das primeiras versões do projeto apresentado previa, além de doze hotéis agrupados em três unidades turísticas – uma no meio da Via Costeira e as outras duas nas extremidades –, bares, restaurantes, quiosques, belvederes e áreas públicas de praias, e espaços comuns para a realização de feiras e atividades culturais (Governo do RN, 1978). Entretanto, após várias ampliações, que incluíram novos pontos destinados à instalação de hotéis, o projeto culminou com a venda de praticamente todos os terrenos existentes ao longo da via. Fora os hotéis, instalaram-se somente um restaurante próximo à Praia de Areia Preta e uma cervejaria.

Havia duas intenções declaradas principais: uma era a preservação ambiental da área, com a previsão da urbanização do Morro de Mãe Luíza; a outra era a crença no turismo como vetor de desenvolvimento econômico e no potencial de Natal para essa atividade. Tais propósitos concretizaram-

se, respectivamente, com a criação do Parque das Dunas e do parque hoteleiro.

Durante esse período, além desse grande projeto, houve uma segunda iniciativa de interiorização do turismo, com a construção de alguns meios de hospedagem em cidades como Martins, Mossoró, Areia Branca, etc. A administração desses equipamentos era estatal, por meio da Rio Norte Hoteleira S/A, uma subsidiária da Emproturn, entidade da administração indireta, ligada à Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo.

Em 1979, foi aprovado o regulamento de ocupação da área do Parque das Dunas - Via Costeira, mediante a edição do Decreto nº 7.538, de 19/01/1979.

Inicialmente, os lotes destinados à instalação de hotéis foram oferecidos a empresários internacionais. Como esses grupos não conheciam o destino, nenhum deles interessou-se pela oferta.

No Governo Lavoisier Maia (1979-1982), houve uma nova intenção do Estado, já na fase de implantação do Projeto Parque das Dunas, de buscar investidores nacionais, a exemplo da cadeia de hotéis Othon. Contudo, a proposta também não despertou interesse desses empresários. O potencial turístico de Natal não foi compreendido nem pelos investidores internacionais, nem pelas redes brasileiras instaladas no Sudeste do país.

Diante do impasse, o governo estadual, que precisava compensar esse fracasso de mercado de capital particular, criando incentivos financeiros para investimento em alojamento, decidiu fazer a oferta aos empresários do próprio Estado, com isenções financeiras e a oferta de dinheiro público. O acordo consistia em licitar os terrenos e oferecer financiamento a baixo custo, por meio do Banco de Desenvolvimento do Estado do RN – BDRN, com recursos oriundos de fundos federais como o Fungetur, de modo que fosse viabilizada a sua aquisição por empreendedores locais.

Até aquele momento, havia decorrido quase seis anos de negociações sem sucesso. Apesar de não terem experiência no ramo da hotelaria, pois

a maioria atuava no ramo da construção civil, alguns empresários aceitaram a proposta da forma apresentada.

Os primeiros lotes foram comercializados em 1983, e a instalação de hotéis teve início no ano seguinte. Surgiram, entre 1984 e o primeiro semestre de 1999, dez hotéis, sendo eles o Natal Mar Hotel (1984), o Hotel Escola Barreira Roxa (1985), Marsol e Vila do Mar (1986), Jacumã e Imirá Plaza (1987), Parque da Costeira (1990), Ocean Palace, Pirâmide Palace e Porto do Mar (1996), conforme dados recolhidos por Cruz (2000).

O Hotel Escola Barreira Roxa foi construído pelo Governo do Estado para servir de residência oficial do Governador. Os sessenta quartos do imóvel serviriam também para hospedar visitantes ilustres, devido à carência de bons hotéis na capital. Por fim, resolveu-se dar outra destinação ao prédio, transformando-o em Hotel Escola, que passou a funcionar sob controle estatal. Posteriormente, o Serviço Nacional de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) passou a administrá-lo, e, em 2003, voltou a ser gerido pelo Governo do Estado, por meio do Instituto de Formação e Gestão em Turismo do RN (Igetur). Esta organização social firmou contrato de gestão com o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac/RN).

Todavia, esses estímulos públicos à hotelaria não foram suficientes para garantir sucesso. Eram diversos os problemas de infraestrutura básica e de serviços públicos, nomeadamente, ausência de serviço regular de coleta de lixo e de fornecimento de água, fazendo com os hotéis tivessem que perfurar poços artesianos. A qualidade da energia era muito ruim na cidade como um todo, havendo constantes interrupções no fornecimento. Os hotéis tiveram que instalar geradores com capacidade para mais horas de funcionamento autônomo, o que foi normalizado após a desestatização da empresa de energia local. Também havia problemas de transporte entre Natal e o resto do Brasil.

Nas décadas seguintes, o Governo agiu para resolver estes problemas de infraestrutura. A inauguração da Via Costeira, uma via rodoviária à beira mar,

de aproximadamente nove quilômetros de extensão que margeia as dunas, permitiu o início do projeto de consolidação do parque hoteleiro do Rio Grande do Norte.

No final dos anos 80, foi construída a Rota do Sol – rodovia RN-63, uma via litorânea que passava a ligar Ponta Negra ao Litoral Sul, estendendo, pouco a pouco, a ocupação turística para essa direção. Graças a isso, moradores e turistas passam a deslocar-se, mais frequentemente e com mais facilidade, para as praias de Búzios, Pirangi, Barra de Tabatinga. Pirangi torna-se famosa pelo maior cajueiro do mundo.

Foi a partir desses eventos e da realização do Congresso da Associação Brasileira de Agentes de Viagens – ABAV, em 1987, que Natal começou a ficar verdadeiramente conhecida nacionalmente como destino turístico (ABAV, 2008). Os hoteleiros só se organizaram em associações após o surgimento da Via Costeira como polo hoteleiro, com a primeira diretoria sendo eleita para o período 1985-88.

No ano de 1989, foi aprovado o Plano de Manejo do Parque, pelo Decreto n.º 10.388, de 07/06/1989, e, em 1994, há o reconhecimento oficial do Parque, pela UNESCO, como parte integrante da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica Brasileira.

Em 1994, ações estruturantes necessárias à complementação do Projeto Parque das Dunas passam a integrar o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE I), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e operacionalizado pelo Banco do Nordeste – BNB (PRODETUR, 2008).

Antecedendo à criação da Secretaria de Estado do Turismo, a existência do Conselho Estadual de Turismo (Conetur), já na década de 1980, formado pelos diversos atores sociais relacionados à atividade turística, foi uma instância articuladora e definidora de políticas. O surgimento do Conselho do Polo Costa das Dunas, no âmbito do PRODETUR, deu prosseguimento a essa coordenação de esforços.

A primeira ação do PRODETUR foi a estruturação do Parque das Dunas, com a implementação do plano

de manejo, a construção da infraestrutura física faltante, a delimitação de trilhas e a transformação do antigo Bosque dos Namorados em portão de acesso ao Parque.

O Parque passou a ser administrado pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA) em colaboração com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama (Parque das Dunas, 2008). Hoje, há um convênio com a Petrobrás para a sua manutenção, incluindo o funcionamento de um pelotão ambiental, com guardas florestais destacados da Polícia Militar.

No que tange ao polo hoteleiro, inaugurações de hotéis voltaram a ocorrer a partir de 1996, após o surgimento do PRODETUR, ao qual se credita, em grande parte, o aumento do número de empregos na hotelaria.

Considera-se que o Rio Grande do Norte preparou-se para o turismo antes que ele chegasse de fato, disponibilizando uma infraestrutura turística antes mesmo de haver uma demanda que a exigisse. Antecipou-se a outros Estados nordestinos, pois promoveu o primeiro projeto público articulado de implantação de um complexo turístico.

Partindo dessa realidade, o PRODETUR foi um programa que suplementou iniciativas já presentes. Um exemplo foi o da construção de infraestrutura de acesso, iniciada com recursos próprios, que o PRODETUR ampliou, pavimentou ou construiu novas vias rodoviárias, incluindo aquelas de ligação com as praias.

Além disso, as principais obras do PRODETUR foram: a reforma do aeroporto, que era pequeno e subdimensionado e que foi a obra mais cara; o saneamento e drenagem da Praia de Ponta Negra, da Via Costeira e uma parte do Bairro de Mãe Luiza, permitindo a criação e interligação à rede de esgotamento sanitário; além de investimentos realizados nos municípios de Georgino Avelino e Tibau do Sul, localizados na Microrregião do Litoral Sul, assim chamada segundo classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Em Ponta Negra, os meios de hospedagem multiplicaram-se a partir da melhoria da infraestrutura urbana. Estima-se que existam, atualmente, cerca de 180 empreendimentos, entre hotéis, pousadas e restaurantes, o que gera, apenas na hotelaria, aproximadamente 2.500 empregos (ABIH, 2008). Alguns empreendimentos não entram nas estatísticas oficiais em razão de funcionarem na informalidade, devido à falta de registro nos órgãos competentes.

6. Alianças duradouras no Rio Grande do Norte: poder público e iniciativa privada

A partir de 1990, um novo destino no litoral do Rio Grande do Norte começava a ser descoberto. As praias localizadas no município de Tibau do Sul, com destaque para Pipa, eram locais visitados basicamente por surfistas no início dessa década.

Os primeiros visitantes, que passaram a gostar do local, começaram a fazer propaganda espontânea, da mesma forma como ocorreu com as praias de Jericoacoara e Canoa Quebrada, no Estado do Ceará, iniciando um processo de *turistificação* do destino.

Aos poucos, alguns investidores isolados começaram a construir pousadas naquela região. No início, eram pequenos meios de hospedagem. O crescimento do mercado turístico local intensificou-se em meados daquela década, surgindo empreendimentos maiores.

Um dos fatos responsáveis pela acelerada ocupação daquele território pelo turismo foi a chegada crescente de turistas portugueses. A equipe de um programa televisivo de larga penetração em Portugal, em 1997, permaneceu na Praia da Pipa por quinze dias durante o verão, produzindo uma série de reportagens.

Muitos turistas não só vieram para Pipa como decidiram fixar-se em Natal ou Pipa, principalmente os portugueses, além de italianos e espanhóis.

Alguns resolveram instalar equipamentos turísticos nessas localidades. Vieram turistas de outros países europeus, a exemplo dos escandinavos. Hoje, há meios de hospedagem pertencentes a noruegueses e dinamarqueses, por exemplo.

A construção de hotéis maiores, ao longo da década de 1990, refletiu-se no aumento no nível dos empregos.

A regularidade de voos com a Europa, iniciada com voo da TAP ligando Natal a Lisboa, sem escalas, permitiu conexões com outros destinos daquele continente. A atração de voos *charters* aprofundou a internacionalização dos destinos Natal e a praia da Pipa. Atualmente, muitos turistas vão diretamente para Pipa e não passam sequer por Natal, uma vez que essa praia passou a ser reconhecida no mercado nacional e internacional.

Acredita-se que os voos *charters*, tanto internacionais quanto nacionais, contribuíram decisivamente para consolidar o turismo em Pipa e em Natal. Houve mudança do perfil do turista gerando a necessidade de realinhamento estratégico dos negócios existentes, o que fez melhorar a qualidade dos próprios empreendimentos e da prestação do serviço.

Cabe lembrar que, à época, a imagem externa criada do Brasil estava atrelada a um lugar de alegria, liberdade e sensualidade. Isso ocorreu, em parte, por culpa da própria divulgação turística feita pelos governos do país. Assim, os voos *charters*, provenientes principalmente da Itália, vinham a Natal em busca de turismo sexual. Outro aspecto que estimulava esse tipo de atitude era a legislação brasileira, vista como pouco rígida na coibição dos abusos cometidos.

Feita essa ressalva, a Praia da Pipa passou a ser procurada por um tipo de turista mais exigente e de poder aquisitivo mais elevado. Tornou-se, assim, um destino caro, com equipamentos voltados a nichos de mercado bem específicos.

Paralelo ao desenvolvimento da hotelaria, houve um crescimento geral no setor de serviços e especialmente em outros segmentos turísticos, tais

como restaurantes, lojas de artesanato, barracas de praia, guias, boates e bares.

Houve um incremento na construção de imóveis de segunda moradia. Atualmente, estrangeiros têm residências desse tipo na Praia da Pipa e vêm em períodos específicos, a exemplo da Semana Santa e festejos natalinos. Isso aumentou consideravelmente a necessidade de contratação de caseiros, jardineiros, limpadores de piscina, lavadeiras, cozinheiras e outros profissionais para atender as casas de veraneio, que se multiplicaram.

Além disso, turistas de alto poder aquisitivo passaram a demandar serviços de cabeleireiros e massagistas, entre outros, movimentando muitos outros setores da economia.

Um dos grandes problemas ainda enfrentados para a ocupação plena de postos de trabalho surgidos de forma praticamente contínua refere-se ao nível de escolaridade da população, que não atende às necessidades do mercado.

O crescimento acelerado e a ocupação desordenada da região trouxeram muitos problemas urbanos e ambientais.

Segundo Taveira e Fonseca (2009), “os efeitos socioeconômicos do turismo no Rio Grande do Norte estão aquém do que poderia estar, caso o estado concretizasse políticas de turismo que visassem à inclusão das comunidades de forma mais consistente, respeitassem os princípios da sustentabilidade...”

Antes de Pipa ocupar o posto de destino litorâneo mais visitado fora do perímetro urbano da capital, era Genipabu, no Litoral Norte, o principal foco de turismo de praia.

7. Considerações finais

O sucesso do Projeto Parque das Dunas – Via Costeira foi possível, em parte, devido à hegemonia política e continuidade administrativa presente nas décadas de 1970 e 1980, representada pela

eleição sucessiva de três membros de uma mesma família – Maia - no período de 1974 a 1994. Todos os governadores deram continuidade à implementação das estratégias formuladas pelo primeiro governador.

A manutenção de propósitos na intervenção governamental no setor de turismo tem proporcionado um crescimento constante das estatísticas referentes ao turismo, o que tornou esta uma das principais atividades econômicas e geradora de inúmeros empregos no Estado do Rio Grande do Norte.

A antecipação do governo estadual em implantar uma infraestrutura turística foi de especial relevância, fato raro na administração pública brasileira, que mal consegue resolver seus problemas imediatos.

A iniciativa de obter recursos disponibilizados pelos governos militares para obras viárias e para o turismo fez com que restrições orçamentárias fossem superadas. Vale ressaltar que o Rio Grande do Norte estava, em 1970, na oitava posição no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH da Região Nordeste. De lá para cá, o crescimento desse índice foi constante, passando para quarto lugar em 1980, para terceiro em 1991 e para primeiro, junto com Pernambuco, em 2000 (Censo 2000, IBGE), o que significa que, em cerca de trinta anos, passou da penúltima à primeira posição.

O financiamento público para a aquisição dos terrenos, por preços bastante convidativos e em condições facilitadas foram fatores facilitadores para atração do empresariado.

Apesar dos impactos ambientais ocasionados pela construção da Via e instalação dos hotéis, o Parque das Dunas está preservado, em função de normas jurídicas protetivas e pelo plano de manejo.

Para Natal, o Parque das Dunas – Via Costeira trouxe um diferencial para o turismo na medida em que não existe nenhum parque hoteleiro em capital brasileira que se localize junto ao mar, em que o hóspede possa sair do hotel e pisar imediatamente a areia da praia. Outro aspecto relevante é que esse conjunto de hotéis está localizado dentro da capital, que tem uma boa estrutura de serviços para atender ao turista.

A canalização dos recursos do PRODETUR para o Projeto viabilizou parte da infraestrutura básica e outras obras estruturantes. Além disso, a agilidade e o tratamento dispensado às condições exigidas para a assinatura do segundo contrato indicaram uma postura governamental madura, tratando o assunto como questão de Estado e não apenas de um ou outro governo.

Além das áreas públicas de convivência que não foram realizadas, o projeto original do Parque das Dunas – Via Costeira previa a construção de onze descidas que permitiriam o acesso à praia a qualquer indivíduo, mas não foram feitas pelo poder público. Os acessos existentes são privados e foram edificados pelos hotéis ali instalados, ficando restrito ao uso aos hóspedes.

Há necessidade, no entanto, de complementar a estrutura existente e solucionar algumas dificuldades que surgiram ao longo dos anos, com ações como a melhoria da iluminação pública, do transporte coletivo e da segurança pública, além da readequação da Via Costeira aos novos usos.

Não se pode preterir a criação de áreas de uso comum, previstas no projeto original, que possibilitem à população local beneficiar-se da exploração da atividade do turismo.

A ocupação do solo e a apropriação dos territórios pelo turismo devem receber a atenção devida, sob o risco de inviabilizar o desenvolvimento posterior da atividade turística num futuro próximo.

Cabe a institucionalização do planejamento setorial como processo permanente, que permita o estabelecimento de macropolíticas para o turismo, traduzidas em programas e projetos sistemáticos, com metas e indicadores de medição da eficácia das ações implementadas.

Com relação ao marketing turístico, a convergência das iniciativas governamentais e privadas foi uma vantagem competitiva. Em todos os eventos e feiras, nacionais e internacionais, a representação do Rio Grande do Norte fazia-se a partir da ação conjunta do governo e dos empresários do setor, independentemente de qual linha ideológica era o governo de então.

No contato com as operadoras internacionais em eventos do setor estavam, por exemplo, lado a lado hoteleiros e os secretários de turismo estadual e municipal, o que indicava, para os operadores, comprometimento e maior integração do *trade* turístico local. Todavia, a necessidade de acompanhamento e avaliação permanente dessas ações deve possibilitar a reflexão sobre o planejamento das intervenções subsequentes.

Quanto ao turismo sexual, tem que ser combatido sistematicamente. Para tanto, além das campanhas e de outros instrumentos já existentes, deve-se escolher as operadoras para negócios futuros, aumentar os controles de entrada de estrangeiros na imigração, conforme padrões praticados internacionalmente e vender uma imagem do destino não associada à sensualidade da mulher brasileira.

A existência de um hotel-escola na cidade tem auxiliado, de forma significativa, a promoção da necessária capacitação para o turismo e a hotelaria, em especial. Ações de roteirização, apoio, orientação técnica e desenvolvimento da cultura empreendedora no empresariado e parcerias com entidades do terceiro setor, instituições financeiras e universidades têm estreitado as relações público-privadas e o compartilhamento de responsabilidades.

Para o crescimento do emprego no setor hoteleiro na década de 1990 em Natal, a instalação da infraestrutura básica e turística, os investimentos realizados no âmbito do PRODETUR, a atração de investidores locais e posteriormente internacionais, a manutenção de voos *charters* com regularidade, o surgimento de linha aérea semanal com a Europa constituíram os principais fatores que determinaram esse incremento.

No Litoral Sul, o descobrimento espontâneo e a ocupação acelerada do destino, bem como a sua internacionalização, multiplicando os meios de hospedagem, contribuíram decisivamente para a elevação do estoque de emprego na década de 2000.

Por outro lado, deve-se buscar a solução dos graves problemas urbanos e ambientais da

localidade. Os espaços estão passando por processo acelerado de degradação, e Pipa está no limite da capacidade de carga turística. É necessária a observância de mecanismos de controle efetivos para a ocupação das áreas ambientalmente frágeis e de baixa resiliência.

Bibliografia

- Acerenza, M.A., 1996, *Administración del turismo: planificación y dirección*, Trillas, México
- Associação Brasileira Das Agências De Viagens – ABAV, 2008, *Homepage Institucional*, [http://www.abav.com.br], (Site acessado em 27 maio 2011).
- Associação Brasileira da Indústria de Hotéis do Rio Grande do Norte – ABIH-RN, 2008, *Homepage Institucional*, [http://www.abihrn.com.br/], (Site acessado em 27 maio 2011).
- Barretto, M., 1991, *Planejamento e Organização em Turismo*, Papirus, Campinas – São Paulo.
- BNB - Banco do Nordeste, 2004, *Regulamento Operacional do PRODETUR/NE II*, Fortaleza – Ceará.
- Cavalcanti, K.B., 1993, *Estado e política de turismo: o caso da Via Costeira da cidade de Natal*, Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Brasil.
- Cooper, C.; Fletcher J.; Fyall, A.; Gilbert, D.; Wanhill, S., 2001, *Turismo: princípios e prática*, Bookman, Porto Alegre.
- Cruz, R.C., 2000, *Política de Turismo e Território*, Contexto, São Paulo.
- Decreto nº 7.237, 1977, Institui o Parque Estadual Dunas do Natal e dá providências correlatas, *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte*, Natal.
- Decreto nº 7.538, 1979, Aprova o regulamento de ocupação da área do Parque das Dunas – Via Costeira e dá providências correlatas, *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte*, Natal.
- Decreto nº 10.388, 1989, Aprova o Plano de Manejo do Parque das Dunas e dá providências correlatas, *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte*, Natal.
- Diário de Natal, 1999, O turismo no RN antes e depois da Via Costeira, *Natal: O Diário*, n.º 11 e 12, p. 283-338.
- Elliott, J., 1997, *Tourism: politics and public sector management*, Routledge, London.
- Goelder, C.R.; Ritchie, J.R.B.; McIntosh, R.W., 2002, *Turismo: princípios, práticas e filosofias*, Bookman, Porto Alegre.
- Governo do Estado do Rio Grande do Norte, 1977, *Parque das dunas – via costeira*, Rio Grande do Norte.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Economia (IBGE), 1991, Censo de População, Brasília, Brasil.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Economia (IBGE), 2000, Censo de População, Brasília.
- Merriam, S. B. and Associates, 2002, *Qualitative research in practice: Examples for discussion and analysis*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- OMT, 2001, *Desenvolvimento de turismo sustentável: manual para organizadores locais*, 2 ed. Brasília: EMBRATUR, Brasil.

- Parque das Dunas, 2008, [<http://www.parquedasdunas.rn.gov.br/historico.asp>], (Site acessado em 1º maio 2011).
- Parque das Dunas: relatório final, 1978, Rio Grande do Norte.
- Patton, M. Q., 2002, *Qualitative research & evaluation methods*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Programa de desenvolvimento do turismo no nordeste – PRODETUR, 2008, [<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Apresentacao/gerados/apresentacao.asp>], (Site acessado em 1 maio 2011).
- Taveira, M.S., Fonseca, M.A.P., 2009, O modelo turístico potiguar e seus efeitos socioespaciais nas comunidades litorâneas, *Revista do Observatório de Inovação em Turismo*, Vol. 4(4), Brasília, Brasil.
- World Trade Organization – WTO, 1994, *National and regional tourism planning: methodologies and case studies*, WTO, London.
- Yin, R.K., 2001, *Estudo de caso: planejamento e métodos*, Bookman, Porto Alegre, Brasil.