



CINCCI

IV Colóquio Internacional

sobre o comércio e cidade: uma relação de origem

Uberlândia, 26 a 28 de março de 2013

Empreendimentos turísticos imobiliários: um novo modelo de ocupação do litoral brasileiro

Real estate ventures: a new land use of the Brazilian coastline

ARAUJO, Cristina Pereira de; Doutora; Universidade de São Paulo (USP)
crisaraujo@usp.br; crisaraujo.edu@gmail.com

VARGAS, Heliana Comin; Doutora; Universidade de São Paulo (USP)
hcvargas@usp.br

Resumo

Este artigo busca apresentar os empreendimentos turísticos imobiliários enquanto tendência de ocupação do litoral brasileiro. Fruto da fusão entre os negócios imobiliários – expresso pelas segundas residências – e os da hotelaria – representada pelos *resorts* –, esta nova tipologia terá como cenário de ascensão a liberalização financeira nos anos 90. Teorias como as do circuito secundário do capital, máquina do crescimento e hipermobilidade do capital são aqui apresentadas para, ao lado das políticas públicas federais de turismo, darem suporte à compreensão da espacialização desse novo modelo de ocupação litorânea, notadamente na região Nordeste.

Palavras-chave: Empreendimentos turísticos imobiliários. Turismo. Litoral.

Abstract

This paper aims to present the real estate ventures as a tendency of occupation to Brazilian coastline. It is express an association between second homes and resorts. The event that supports this new typology is the globalization after 1990. Tourism Federal public policies and theories like transfers circuits of capital to built space, growing machine and high mobility of capital are presented to help us understand this new land use of Brazilian coast line, especially in Northeast region.

Keywords: Real estate ventures. Tourism. Coastline.

1 Breves considerações sobre a atuação do capital financeiro na produção do ambiente construído

A partir dos anos 90, com o evento da liberalização financeira, a conexão entre o capital financeiro e o processo imobiliário ficaria muito mais direta, visto que um banco em qualquer parte do mundo poderia financiar um projeto em outra parte contando apenas com a mediação do Estado, submetendo, desta forma, a produção do espaço urbano à livre flutuação do capital e em última análise, à especulação imobiliária.

Nesta linha de raciocínio, acredita-se que a desregulação dos mercados financeiros provocaria a exacerbação do valor de troca sobre o valor de uso, configurando o que Harvey (*apud* Widerode, 2000) denominaria investimento no circuito secundário de capital, ou seja, a atuação do capital financeiro sobre o ambiente construído.

O investimento no circuito secundário de capital é para Harvey, uma alternativa à sobre acumulação no circuito primário (bens de produção), permitindo a inversão de fluxos de capital para a formação de bens de longo prazo, que são aqueles que constituem o ambiente construído. Tais investimentos são cíclicos e acompanham as fases de superacumulação no circuito primário e também tendem a se desvalorizar função da vida física e econômica do ambiente construído, o que leva o autor supracitado a crer em ciclos de produção imobiliária em torno de 15 a 25 anos.

Contudo, Harvey alerta que as oportunidades de investimento que surgem e que conduzem a lucros especulativos, a primazia do valor de troca sobre o valor de uso, requerem mecanismos financeiros sofisticados que possam garantir o retorno do capital ao seu investidor independente do ativo fixo.

Para Chesnais (1996:242), são os fundos de pensão e as companhias de seguro os grandes investidores neste processo de mundialização do capital, possuindo em suas carteiras ações provenientes dos mercados internacionais, inclusive emergentes. A integração financeira internacional foi possibilitada não só pela abertura de diferentes tipos de mercado (câmbio, créditos, ações e obrigações), mas também pela criação de novos produtos pelos bancos (fundos de investimento de renda fixa, renda variável etc.) que resultaram na desregulamentação do setor.

Assim, a liberalização financeira, a desintermediação (processo de titularização via emissão de títulos públicos) e a abertura dos mercados financeiros nacionais (liberalização dos fluxos de câmbio, abertura do mercado de crédito aos operadores estrangeiros) foram os três elementos constitutivos da internacionalização financeira, o que incorreu na perda de controle, por parte dos bancos centrais, sobre a determinação no nível das taxas de juros. A partir dos anos 90, a incorporação dos chamados mercados financeiros emergentes às redes de finanças constitui a etapa mais recente da liberalização financeira (Chesnais 1996:261).

É neste íterim que surgem os mecanismos de securitização, “operações estruturadas cujo principal objetivo é promover a segregação dos ativos (*lastro de emissão*) e da gestão, com a criação de títulos fracionados (*valores mobiliários*), gerando maior liquidez em potencial” (Amato, 2009:24), agregando valores mobiliários ao mercado de capitais, isentando a pessoa física ou jurídica de ser proprietária do bem mobiliário. Em outras palavras, a operação de securitização consiste no agrupamento de vários ativos financeiros, convertendo-os em títulos negociáveis no mercado de capitais, o que gera maior liquidez potencial ao ativo, no caso, o bem mobiliário.

Através dos fundos de investimento imobiliário, o cotista pode reaver o valor aplicado negociando suas cotas no mercado secundário, na bolsa de valores. A outra mão também é válida: através dos fundos de investimento imobiliário, fundos de pensão, e demais veículos de investimento, os incorporadores (proprietários dos fundos) arrecadam o dinheiro necessário para o investimento no ambiente construído.

Aliás, a condição *si ne qua non* para aplicação no circuito secundário é a existência de um mercado de capitais e de um Estado capazes de financiar, a longo prazo, grandes projetos sobre o ambiente construído – é o caso do Plano de Aceleração do Crescimento, dos incentivos ao crédito via BNDES e do Prodetur, que veremos na seção seguinte. Em outras palavras, essa transferência de recurso para o ambiente construído requer a criação de um capital fictício, ou seja, de um sistema de crédito que antecipe a produção e o consumo atuais.

Em sua análise sobre a produção imobiliária de escritórios em Houston (EUA) nos anos 80, Feagin, citado por Wilderode (2000), conclui que o fluxo do capital excedente no circuito secundário do setor imobiliário provém não só de superprodução no circuito primário (como sustentava Harvey), mas também dos excedentes gerados em uma região ou país e sua fruição para outra região ou país, o que Beauregard (*apud* Wilderode, 2000) definiria como hiper mobilidade do capital, ou seja, a prevalência de lucros por meios financeiros mais do que pela produção de bens e serviços, o que significa uma transferência qualitativa do capital, das atividades industriais produtivas para investimentos imobiliários especulativos: é o mercado de capitais, em nível mundial, atuando no mercado imobiliário. Neste sentido, os Investimentos Estrangeiros Diretos (IEDs) são uma forma de investimento especulativo em economias emergentes, pois oferecem remunerações mais atrativas ao capital. No caso dos empreendimentos hoteleiros, tal movimento explica a forte atuação do capital estrangeiro, direta (na aquisição de bens) e indiretamente (via IEDs).

Para Feagin, a razão para investimentos em uma região em detrimento de outra, é função da reputação de “um lugar ótimo para investimento imobiliário”, imagem esta difundida pela elite econômica local associada às construtoras e à mídia. A imagem de um lugar “quente” provoca um *boom* imobiliário, subindo o valor de troca do lugar e ocasionando uma oferta acima da demanda.

No entanto, Feagin alerta que as altas taxas de vacância ao longo do tempo, por conta da super oferta, levarão a cidade a adquirir a imagem de lugar “frio” e conseqüentemente propiciará as inversões imobiliárias para outras cidades com imagem “quente”, o que inclusive é muito comum em se tratando do ciclo de vida de produtos turísticos puramente especulativos, ou seja, investimentos que não consideraram a sua contribuição para o real desenvolvimento de um determinado lugar.

Desta forma, conclui Wilderode (2000:40): “o *circuito secundário de capital reflete a situação psicológica gregária em que os investidores se observam e conversam entre si, sem se preocupar com uma avaliação objetiva da demanda potencial*” do lugar, gerando, muitas vezes, uma oferta adiante da demanda. Em adendo às observações de Feagin, Logan e Molotch (*apud* Wilderode, 2000) criaram a teoria da máquina do crescimento a despeito das dinâmicas de urbanização associadas ao papel das elites locais, afirmando que depende destas o crescimento e a promoção das localizações, o que, ao nosso ver, explicaria os investimentos especulativos que ora classificam uma cidade como “quente”, ora como “fria”.

Para Logan e Molotch, portanto, são os atores locais que participam diretamente da máquina do crescimento: os políticos (o financiamento de campanhas tem estreita ligação com as benesses que aquele político retornará a determinado setor e/ou a empreiteiros locais com quem tenha uma relação privilegiada); a mídia local (através do enaltecimento da imagem do lugar, ou de um político ou de um empreendimento desejável para o funcionamento da máquina do crescimento – geralmente, os grandes donos da mídia também são vinculados à política e aos maiores construtores da cidade; a Rede Globo de Televisão, por exemplo, constitui o maior empreendedor imobiliário na Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro); os serviços de utilidade pública (especuladores fundiários e executivos das companhias de transporte são geralmente a mesma pessoa, posto que o transporte cria o crescimento – sistemas de fixos, as construções, e fluxos, a circulação); atores auxiliares – universidades, museus, teatros e exposições, empresariado local, entre outros.

Embora a teoria seja aplicada a cidades americanas, mais especificamente estudos de caso sobre Chicago e Los Angeles ainda no século XIX, elementos dessa teoria são elucidativos para a compreensão do processo de dinâmica intraurbana nas cidades brasileiras, onde é claro o desenvolvimento de determinadas localizações em detrimento de outras e a despeito de regulamentações legais, sobretudo ambientais, que por ventura sejam impeditivas do uso de determinado espaço considerado valorizado pelo mercado, seja pelos seus atributos paisagísticos ou de localização.

Cruz (2007) complementaria tal análise reiterando que Estado e mercado são os grandes produtores (e interventores) do espaço. No caso do uso desse espaço pelo turismo é perceptível a transformação deste em mercadoria, possibilitando, a primazia do valor de troca sobre o valor de uso. Para se realizar, o turismo apreende elementos do ambiente construído – tanto as construções quanto os meios de circulação e também cria novos elementos, como os *resorts* e os empreendimentos turísticos imobiliários, conferindo àquele espaço uma nova configuração territorial que, não raramente, torna-se fragmentada do tecido urbano existente, estabelecendo claramente em cidades turísticas, o espaço do turista e o espaço do morador¹.

Depreende-se, portanto, das contribuições dos autores aqui mencionados, que quanto mais a sociedade se liberta do espaço, mais o espaço pode ser transformado em uma mercadoria no âmbito do ambiente construído: as relações de uso, ao ter sua existência alterada por incluir trabalho, incorrem em exacerbar o valor de troca.

Smith (1988:131) assim concluiria: *“a acumulação pela acumulação e a necessidade inerente de expansão econômica conduzem à expansão espacial assim como à expansão social do domínio do trabalho assalariado”*, ou seja, as divisões territoriais do trabalho expressam no ambiente construído diferentes formações socioespaciais, fruto da divisão internacional do trabalho, conferindo um novo conteúdo e uma nova função aos lugares: é assim que num mesmo lugar podem-se apreender diferentes momentos de uso, o que antes era tipicamente industrial pode apresentar um uso completamente diverso na atualidade, relacionado às atividades de turismo e lazer, por exemplo. E é esta transformação do ambiente construído para uso pelos empreendimentos hoteleiros e imobiliários relacionadas ao turismo o objeto da abordagem nesse artigo, mas não sem antes pontuarmos um agente relevante na produção do espaço turístico costeiro: o Estado.

2 A Política Nacional de Turismo e seu reflexo na produção do espaço costeiro

Pode-se afirmar categoricamente que anteriormente aos anos 1990 o turismo enquanto política pública era tratado de forma pontual e desarticulada, fato que mudaria a partir de dois importantes eventos: o Prodetur e a promulgação da atual Política Nacional de Turismo (Araujo, 2011).

O Prodetur/NE (Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste) é o principal programa em implementação até então. Inicialmente com foco exclusivo à zona costeira da Região Nordeste, hoje se expande para todo o Brasil como parte integrante da Política Nacional de Turismo.

Criado pela Sudene (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) e pela Embratur, através da Portaria Conjunta nº 1, de 29 de novembro de 1991, o Prodetur/NE envolveu a participação de quatro Ministérios e da Presidência da República (gestão Collor de Mello). Sua abrangência compreendia todos os estados nordestinos e a região norte do estado de Minas Gerais (por conta da jurisdição da SUDENE).

Os objetivos gerais consistiam no reforço da capacidade da Região Nordeste *“em manter e expandir sua crescente indústria turística contribuindo assim para o desenvolvimento socioeconômico regional através de investimentos em infraestrutura básica e serviços públicos em áreas atualmente de expansão turística”* e os objetivos específicos vão da atração de atividades turísticas privadas de melhor padrão à geração de oportunidades de emprego e melhora dos níveis de renda, propiciando inclusive, a oferta de serviços de abastecimento de água, esgoto e pavimentação às regiões atendidas pelo Programa (Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, 2010).

Promovido a Prodetur Nacional através do macroprograma 4 do Plano Nacional de Turismo (PNT 2007 – 2010) ainda em vigor, o Programa abrange todos os Estados, Distrito Federal, capitais e municípios com mais de 1 milhão de habitantes. Segundo informações constantes da página eletrônica do Ministério do Turismo², o Programa atualmente conta com a adesão de 20 estados e 12 municípios, totalizando mais de US\$ 870 milhões de propostas de financiamento aprovadas. Dentre os projetos financiados estão investimentos destinados à recuperação e valorização de atrativos turísticos, infraestrutura e serviços básicos (saneamento e drenagem urbana, construção e/ou melhoria de terminais de passageiros), fortalecimento institucional e recuperação de patrimônio histórico e/ou ambiental.

O Prodetur foi recepcionado pela Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, regulamentada pelo Decreto nº 7.381, de 2 de dezembro de 2010, que torna clara a intenção de se ordenar o setor, estabelecendo normas sobre a Política Nacional de Turismo e definindo atribuições do Governo Federal no *“planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico”*, dispendo sobre o *“cadastramento, classificação e fiscalização dos prestadores de serviços turísticos”* (artigo 1º do Decreto). Cabendo ao Ministério do Turismo, criado em 2003, a condução da Política Nacional do Turismo a partir de então (artigo 3º da Lei).

Trata-se do primeiro diploma legal que procura disciplinar a matéria de forma mais abrangente, dando ordem aos fatos, ou seja, estabelecendo claramente quem é quem dentro da estrutura e criando mecanismos para o cadastro dos prestadores de serviços turísticos. E possibilitando, finalmente, a compreensão da dimensão da oferta turística no País. Para começar, o artigo 2º da Lei empresta a definição da

OMT (Organização Mundial do Turismo) para estabelecer claramente de qual universo está se falando:

Art. 2º - Para fins desta Lei, considera-se turismo as atividades realizadas por pessoas físicas durante viagens e estadas em lugares diferentes do entorno habitual, por um período inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras.

Parágrafo único. As viagens e estadas de que trata o caput deste artigo devem gerar movimentação econômica, trabalho, emprego, renda e receitas públicas, constituindo-se de instrumento de desenvolvimento econômico e social, promoção e diversidade cultural e preservação da biodiversidade. (grifo nosso).

Já no parágrafo único do artigo 6º, a Lei determina que o Plano Nacional de Turismo andar sempre em consonância com o Plano Plurianual e que suas metas e programas serão revistos a cada quatro anos, o que é ratificado pelo Decreto, em seu artigo 3º: o atual Plano, portanto, é totalmente recepcionado pela referida Lei que o endossa.

Nota-se que é a primeira vez que se determina claramente no âmbito do turismo uma revisão de plano por conta da consecução de uma política pública. Na sequência, o artigo 7º da Lei determina que anualmente haja publicidade dos dados referentes ao movimento turístico receptivo e emissivo, balança de pagamentos e efeitos sociais e econômicos advindos da atividade turística, o que tornará gradativamente mais clara a compreensão dos números acerca da atividade turística e o que esta representa para a economia.

Os objetivos da Política Nacional de Turismo (artigo 5º da Lei) abrangem e ampliam aqueles já determinados pelo Decreto 448/92³, embora com nova redação, como é o caso do inciso III que também inclui o turista nacional como objeto de estratégia para ampliação de fluxo, permanência e gasto médio; no diploma anterior, o foco era direcionado somente ao turista estrangeiro.

Dentre os novos objetivos, destacam-se o inciso VI que versa sobre a regionalização do turismo (contemplando o macroprograma 4 do PNT 2007/2010) contando com a efetiva participação das comunidades receptoras e preservação da sua identidade cultural, o que consta do inciso IX; o aumento e a diversificação das linhas de financiamento para as pequenas e microempresas (inciso XV); a integração do setor privado como agente complementar de financiamento em infraestrutura e serviços públicos (inciso XVI); o estabelecimento de normas e padrões de qualidade, bem como a sistematização e intercâmbio de dados estatísticos (incisos XVIII e XX).

A figura 1 mostra a formação dos territórios-rede do turismo (Cruz, 2007), bem como a intenção do Estado em dinamizar a atividade turística em todo o País – enquanto geradora de trabalho, renda e divisas –, uma vez que contempla 276 regiões turísticas e 3.635 municípios brasileiros, que estão à priori, sujeitos às interferências da atividade turística no uso do solo.

Neste sentido, se os incisos mencionados sugerem uma política pública direcionada ao que poderíamos chamar de um turismo com base local, construído a partir das relações entre as pessoas de determinado lugar e privilegiando o desenvolvimento econômico e social da população autóctone, o inciso XIII, por sua vez, torna ambígua esta relação, uma vez que referencia a demanda enquanto

agente determinante do desenvolvimento do espaço turístico, induzindo a entrada de equipamentos turísticos compatíveis com o destino emissor (como os *resorts*):

XIII – propiciar os recursos necessários para investimentos e aproveitamento do espaço turístico nacional de forma a permitir a ampliação, a diversificação, a modernização e a segurança dos equipamentos e serviços turísticos, adequando-os às preferências de demanda, e, também, às características ambientais e socioeconômicas regionais existentes. (grifo nosso).



Figura 1: Mapa de Regionalização do Turismo 2009.

Fonte: Brasil, Ministério do Turismo, 2012.

Talvez um dos pontos mais inovadores dessa Lei seja a inclusão de um capítulo (capítulo V) versando sobre os prestadores de serviços turísticos, definindo o papel e as funções de cada um dos prestadores dentro da cadeia produtiva do turismo. A partir de então, passa a ser exigido cadastro no Ministério do Turismo, com validade de dois anos, dos prestadores de serviços turísticos a saber: meios de hospedagem, agências de turismo, transportadoras turísticas, organizadoras de eventos, parques temáticos e acampamentos turísticos. Somente prestadores de serviços cadastrados poderão exercer suas atividades junto a terceiros. O cadastro das atividades turísticas finalmente possibilitará conhecer o tamanho da oferta, bem como atingir os objetivos preconizados na Lei de melhoria da qualidade dos serviços, sua quantificação, caracterização e regulamentação (artigo 9º).

Contudo, se a Lei 11.771/08 por um lado vem consolidar a intenção do Governo de estruturar a atividade e posicionar o turismo como importante item na pauta de geração de divisas, trabalho e renda para o País, por outro, deixa uma lacuna ao não tratar das questões concernentes à produção do espaço pelo turismo. Em nenhum momento a Lei menciona a importância de se observar critérios estabelecidos em instrumentos de planejamento e ordenamento territorial, como o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), estabelecido pelo Decreto Federal

4.297/02, que compatibiliza o uso econômico do território com a preservação de ecossistemas frágeis⁴.

Se houvesse a obrigatoriedade da elaboração do ZEE (e respectiva aprovação, transformando-o em decreto federal, estadual ou municipal – dependendo da abrangência do mapeamento) para o direcionamento da expansão, sobretudo dos empreendimentos hoteleiros, de modo a estabelecer zonas onde tais atividades pudessem ocorrer, certamente deixaríamos de atestar a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, como dunas, restingas e mangues, por tais empreendimentos, o que tem sido objeto de denúncias quando da autorização para funcionamento de *resorts* e empreendimentos turísticos imobiliários ao longo da costa brasileira⁵.

3 Os Empreendimentos Turísticos Imobiliários (ETIs)

Fenômeno recente na ocupação do território brasileiro, os empreendimentos turísticos imobiliários (ETIs) compreendem a associação entre as segundas residências e os *resorts*.

As segundas residências têm sua origem relacionada ao período desenvolvimentista ainda nos anos 70, expresso pela abertura de rodovias e pelo surgimento da classe média, notadamente na região Sudeste do país. Diferentemente dos hotéis, à priori as segundas residências pressupõem um elo com o lugar: trata-se de um alojamento turístico particular, utilizado temporariamente nos momentos de lazer por pessoas que têm domicílio permanente em outro lugar; o tempo de permanência nas residências secundárias geralmente ocorre em função da disponibilidade financeira e de tempo livre, além da distância do domicílio principal.

Para o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), as segundas residências são contabilizadas no censo demográfico como “domicílios de uso ocasional”. Segundo os dados preliminares, 97% das segundas residências localizam-se em estados costeiros e destas, 40% concentra-se na região Sudeste (Araujo, 2011).

Já os *resorts*, historicamente associados a lugares de descanso⁶, marcam forte presença no território brasileiro após os anos 90, através da oferta de uma hotelaria destinada ao turismo de lazer. Os *resorts* irão se destacar, sobretudo, no litoral nordestino, e os motivos podem ser resumidos em três: (i) a aposta no turismo “de sol e praia”: via de regra, a modalidade mais incentivada pelas políticas públicas federais de turismo; (ii) a disponibilidade de extensas áreas ainda não urbanizadas ao longo da costa nordestina, o que possibilita a implantação deste tipo de equipamento; (iii) as verbas advindas do Prodetur/NE que nos anos 90 priorizavam claramente investimentos que pudessem atrair o público estrangeiro, a fim de atrair divisas em dólares, visto que a nossa dívida externa era atrelada ao dólar.

De acordo com o Sistema Brasileiro de Classificação de Hospedagem (Brasil, Ministério do Turismo, 2010), os *resorts* são assim denominados: “*hotel com infraestrutura de lazer e entretenimento que oferece serviços de estética, atividades físicas, recreação e convívio com a natureza no próprio empreendimento*”.

Os empreendimentos turísticos imobiliários, por sua vez, fazem a junção entre o mercado hoteleiro e o imobiliário: trazem às segundas residências, os serviços de hotelaria e os benefícios de usarem a área de lazer do *resort* e, em contrapartida, o

componente imobiliário permite maior rentabilidade e antecipação de parte significativa do fluxo de caixa (Canteras *et al*, 2008).

Para Diogo Canteras, da consultoria HVS, embora os *resorts* estejam passando por um momento de baixa lucratividade, eles continuam sendo um excelente alavancador para os empreendimentos turísticos imobiliários – como se tem convencionado chamar empreendimentos desta natureza, ou seja, que oferecem serviços de hotelaria associados às segundas residências. Assim resumiria Canteras (Vida Imobiliária, 2009):

A ideia é comprar um terreno grande, relativamente barato, pois ele está longe das cidades e nele fazer um belíssimo hotel, com campo de golfe, centro equestre, isso tudo valoriza o terreno e você começa a ganhar dinheiro vendendo imóveis nesse terreno.

3.1 A presença dos ETIs na região Nordeste do Brasil

Embora a segunda residência esteja associada à proximidade do destino emissor, os empreendimentos turísticos imobiliários miram, sobretudo, o turista estrangeiro e o mercado paulista (visto que este é o maior emissor de turistas para o País) para investirem na aquisição de propriedades na região Nordeste. Grande liquidez internacional, disponibilidade de terrenos a preços baixos e orlas ainda não urbanizadas foram os fatores que levaram investidores e desenvolvedores imobiliários a empreenderem nesta região (Canteras *et al*, 2008).

Corroborando com a afirmação acima, levantamento realizado pela revista Vida Imobiliária em março de 2009, acrescido do material veiculado no Jornal Valor Econômico para o mesmo ano, dá conta do tamanho deste mercado: dos 53 projetos elencados por Araujo (2011), 38 deles se encontram no Nordeste e juntos somam uma área superior a 150 milhões m².

Destes 38, mais da metade (22 ETIs) possuem área acima de 1 milhão de m² e juntos totalizam praticamente 96% das áreas empreendidas. Quanto a origem do capital, nota-se a associação entre o capital nacional e estrangeiro (11 ETIs), seguido por investimentos de capital internacional (8), como pode ser observado na tabela 1.

Já o preço da venda de terrenos por metro linear de praia, em dólar, varia em função da atratividade do destino e de seu estágio de desenvolvimento; as praias de Pipa (RN), Porto de Galinhas (PE), Maraú (BA), Itacaré (BA) e Trancoso (BA) são destinos que apresentam alta valorização com terrenos valendo de US\$ 5.000 a US\$ 15.000 o metro linear de frente ao mar (Canteras *et al*, 2008). Tais valores maximizados apontam para as teorias de Feagin (*apud* Widerode, 2000) acerca da imagem quente do lugar e de um clima de “bons negócios”.

Grandes áreas, capital estrangeiro, empreendimentos em terras costeiras. Sem dúvida, caberia um olhar atento da Secretaria do Patrimônio da União no intuito de averiguar a legibilidade dessas terras.

Tabela 1: Panorama dos ETIs lançados no litoral nordestino ao longo dos últimos quatro anos.

Empreendimento	Município	Estado	área (m²)	Investimento R\$ milhões	Origem do Capital
Complexo Hoteleiro Imobiliário	Coruripe	AL	2.000.000	130	Itacap - FI
Green Wave	Barra de S Antonio	AL	1.950.000	224	BHG - FI Espanha
Bahia Lodge Pestana Residences	Salvador	BA	20.000	28	Portugal
Complexo Turístico Praia do Forte	Mata de São João	BA	3.758.500	1500	Espanha
Complexo Costa do Sauípe	Mata de São João	BA	1.760.000	83	Brasil
Reserva Imbassaí	Mata de São João	BA	1.320.000	154,2	Portugal
Ilha de Cajaíba Beach e Golf Eco Resort	São Fco do Conde	BA	11.000.000	1300	Europa
Guarajuba Beach Resort	Camaçari	BA	4.750.000	1060	Brasil, Espanha
Single Home	Porto Seguro	BA	3.960.000	167,3	BHG - FI Espanha
Marina Resort & Praia da Ponta Residence	Canavieiras	BA	570.000	200	BHG - FI Espanha
Nossa Senhora Vitória Resort & Residence	Ilhéus	BA	660.000	51	BHG - FI Espanha
Txai Resort	Itacaré	BA	400.000	n/i	BHG - FI Espanha
Orissio- Imbassaí	Mata de São João	BA	2.350.000	223	Itália
Txai Trancoso	Porto Seguro	BA	252.000	12,6	BHG - Itacap
Ilha da Barra Velha Resort	Canavieiras	BA	2.026.000	225	Brasil, França
Golf Boutique Resort & Residence	Porto Seguro	BA	35.000	27	BHG - FI Espanha
TerraVista	Porto Seguro	BA	12.000.000	162	Brasil
Warapuru	Itacaré	BA	490.000	2	Brasil, Portugal
Wondetur Bahia Hotel Resort	Itacaré	BA	300.000	15,4	Portugal
Iberostar Praia do Forte	Mata de São João	BA	2.130.000	450	Espanha
Cumbuco Golf Resort	Caucaia	CE	100.000	600	Portugal
Aquiraz Riviera	Aquiraz	CE	3.000.000	900	Brasil, Portugal
Complexo Beach Park	Aquiraz	CE	60.000	121	Brasil
Aquiraz Golf & Villas Uruau	Aquiraz	CE	2.800.000	700	Brasil, Portugal
Fazenda Canoé	Fortim	CE	3.000.000	980	Espanha
Long Beach	Jij de Jericoacoara	CE	50.000.000	n/i	BHG - FI Espanha
The Reef Club	Barreiros	PE	5.600.000	1000	Brasil, Espanha
Reserva do Paiva	Cabo de S Agostinho	PE	6.000.000	1600	Brasil, Espanha

4 Considerações finais

Constatamos que a partir dos anos 90, ancorados pelo evento da liberalização financeira, houve um avanço considerável de uma nova tipologia de uso do solo no litoral brasileiro, notadamente na costa nordestina: os empreendimentos turísticos imobiliários. Tais empreendimentos foram alavancados graças à farta disponibilidade de dinheiro e crédito que migraram, sobretudo através dos investimentos estrangeiros diretos e fundos de investimento, para o ambiente construído.

Se por um lado observamos a atuação do Estado através das iniciativas de estruturação e regulamentação do setor – que vai do lançamento do Prodetur à promulgação da Política Nacional de Turismo, por outro, este mesmo Estado apresenta-se omissivo ao permitir o avanço de tais empreendimentos sem uma política territorial de uso e ocupação do solo que os preceda, papel outorgado ao ZEE, uma outra política pública. Aliás, é justamente a falta de diálogo entre as diversas políticas públicas federais – tratadas de forma setorial e, portanto, não homogênea –, é que causa um verdadeiro nó cujo resultado reflete na falta de ordenamento territorial e disciplinamento dos usos do solo.

Assim, a caracterização da oferta adiante da demanda no tocante aos ETIs – construídos ao sabor do clima de bons negócios e dos interesses da máquina de crescimento local –, pode inferir em vacância desses empreendimentos, lançando-os a um futuro incerto. A partir do momento em que se constate prejuízo financeiro, certamente o capital fluirá em direção a investimentos mais rentáveis, mas o elemento construído, no caso o ETI, permanecerá, transformando-se em passivo para o território. Trata-se da concretização da teoria da hipermobilidade do capital de Beauregard.

Acreditamos, por fim, que a questão mereça um papel mais atuante do Estado, no sentido de exigir que destinos turísticos indutores e seus entorno tenham o seu ZEE aprovado o que facilitaria, inclusive, o interesse de novos investidores em empreender no País, posto que saberiam claramente quais seriam as áreas de determinado município que estariam destinadas à expansão da atividade turística frente a critérios de ordenamento e uso do solo que levaram em consideração os aspectos ambientais, sociais e econômicos da região – o que sem dúvida refletiria numa rápida concessão de licenças ambientais. Tornar as políticas, públicas de fato, e estabelecer um diálogo entre elas é o grande desafio que ora se apresenta no tocante ao disciplinamento de usos do território, onde o turismo se apresenta como mais uma componente na produção do espaço.

5 Referências

AMATO, Fernando Bontorim. “Implantação de empreendimentos de base imobiliária por meio de fundos de investimento imobiliário: critérios de governança dos recursos financeiros para mitigação de riscos capaz de potencializar a captação de investimentos privados com característica de poupança”. 2009, 217p. **Tese** (Doutorado em Engenharia de Construção Civil e Urbana) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

ARAUJO, Cristina; GATTAMORTA, Marco Aurélio; SILVA, Sérgio Bernardes da. "Planejamento Ambiental: um novo olhar sobre a forma de se planejar os usos no território". **Cadernos Proarq nº 16**. Rio de Janeiro, UFRJ, 2012.

ARAUJO, Cristina Pereira de. "Terra à vista! O litoral brasileiro na mira dos empreendimentos turísticos imobiliários ". 2011, 368p. **Tese** (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

ARAUJO, Cristina Pereira de. "Porto (in)Seguro: a perda do paraíso. Os reflexos do turismo na sua paisagem". 2004, 160p. **Dissertação** (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

BRASIL. **Banco do Nordeste do Brasil**. Prodetur. BNB, sem data. Disponível em <<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Apresentacao/gerados/apresentacao.asp>>. Sem data. Acesso em 11 de novembro de 2010.

BRASIL. **Decreto nº 7.381, de 2 de dezembro de 2010**. Regulamenta a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e dá outras providências. Brasília, Ministério do Turismo, 2010.

BRASIL. **Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008**. Dispõe sobre a Política Nacional do Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Brasília, Ministério do Turismo, 2007.

BRASIL. **Ministério do Turismo**. Programa de Regionalização do Turismo. Disponível em http://www.turismo.gov.br/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/ Acesso em 28 de setembro de 2012.

BRASIL. **Ministério do Turismo**. Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem. Cartilha de orientação básica. Brasília, 2010, 19p. Disponível em <http://www.turismo.gov.br/turismo/programas_acoes/qualificacao_equipamentos/classificacao_hoteleira_2.html> Acesso em 15 de janeiro de 2011.

CANTERAS, Diogo *et al.* **Investimentos turísticos-imobiliários no Nordeste**. São Paulo, HVS, maio de 2008, 14p.

CHESNAIS, Francois. **A mundialização do capital**. São Paulo, Xamã, 1996, 336p.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da.(Coord.). **Geografias do Turismo: de lugares a pseudo-lugares**. São Paulo: Roca, 2007. 140p.

FERNANDES, Adriana *et. al.* "PF prende 21 envolvidos em crimes financeiros". *Portal do Estadão*. In: **Revista Âmbito Jurídico**. 2007. Disponível em

<<http://www.ambito-juridico.com.br/pdfsGerados/artigos/1875.pdf>>. Acesso em 26 de novembro de 2010.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção de espaço**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1988. 250p.

VIDA IMOBILIÁRIA. “Dossiê hotéis e resorts”. **Revista Vida Imobiliária**, São Paulo, nº 08, agosto de 2009, p 28-61.

WILDERODE, Daniel Julien Van. *“Cidade à venda: interpretações do processo imobiliário”*. 2000, 326p. **Tese** (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.

¹ Sobre esta questão, Araujo (2004) atenta para os espaços do turista e do morador, tomando como estudo de caso o município de Porto Seguro (BA). Esta divisão, inspirada no modelo de urbanização turística promovido por Cancun, no México, é recorrente em grande parte do litoral nordestino, na promoção de novos destinos turísticos: o núcleo urbano da cidade é completamente distinto do núcleo turístico, a ponto de tais cidades serem promovidas pela sua praia e não pela cidade em si.

² Disponível em www.turismo.gov.br/turismo/programas. Acesso em 28 de setembro de 2012.

³ O Decreto 448/92 é o único diploma legal mais abrangente e que definia uma Política Nacional do Turismo. De lá pra cá, com a criação do Ministério do Turismo em 2003, foram elaborados planos nacionais (2003-2007 e 2007-2010) que, com suas metas e macroprogramas, buscavam dinamizar o setor. A aprovação da Lei 11.771/08 representa a consolidação de tais iniciativas.

⁴ No Brasil, várias leis viriam ratificar a ação do Estado no sentido de adoção da variável ambiental em suas políticas públicas. A Lei Federal 6938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, certamente foi o primeiro passo neste sentido (e como reflexo da Conferência de Estocolmo, em 1972) e seu artigo 9º definiria os instrumentos que, anos mais tarde, viriam regulamentar a referida lei, seja através do estabelecimento de padrões de qualidade ambiental e mecanismos de avaliação de impacto ambiental (Resoluções Conama – editadas a partir de 1986), seja através da criação de espaços territorialmente protegidos (Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei 9.985/2000), seja através do Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE, promulgado pelo Decreto 4.297/02. O ZEE traria em sua redação novidades na concepção de planejamento e ordenamento territorial no Brasil, a começar pela obrigatoriedade de ser seguido quando da implantação de planos, obras e atividades públicas ou privadas (artigo 2º). O parágrafo único do mesmo artigo reza que as limitações e as fragilidades dos ecossistemas não de ser consideradas na distribuição espacial das atividades econômicas, o que é, ao nosso ver, um avanço imensurável sob o ponto de vista da intervenção no espaço. As escalas de referência são definidas no artigo 6º, onde salientamos a determinação da escala 1:5.000.000 para o ZEE Nacional e escalas 1:250.000 a 1:100.000 para a Zona Costeira. Observa-se mais uma vez, que muda a estrutura de planejamento: o território, e seu ordenamento, são pensados como um todo, em escala nacional. Por sua vez, as macrorregiões Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste devem elaborar seu ZEE, observando as fragilidades e potencialidades já identificadas em ZEE Nacional para, numa escala maior, ao nível da região, detalhar os usos. De forma análoga, os Estados poderão elaborar seu zoneamento, observando o já contemplado em ZEE regional e os comitês de bacia, chegando à escala local (Araujo, *et. al.*, 2012).

⁵ O resort Costão do Santinho e o empreendimento de segundas residências Jurerê Internacional foram objetos de investigação da Operação Moeda Verde deflagrada pela Polícia Federal em 2007 que investigava um esquema de vendas de leis e atos administrativos de conteúdo ambiental e urbanístico em favor de grandes empreendimentos na Ilha de Santa Catarina (Fernandes, *et. al.* 2007).

⁶ A popularidade dos spas remonta ao século XVII, quando a nobreza inglesa passava longas temporadas em Bath, Tunbridge Wells e Harrogate, cujas águas, acreditava-se, possuíam propriedades afrodisíacas (Araujo, 2011).