



COMPLEXOS TURÍSTICOS IMOBILIÁRIOS NO LITORAL METROPOLITANO NORDESTINO: O PAPEL DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA¹

Nara Gabrielle de Sousa Silva ²

RESUMO

Os Complexos Turístico Imobiliários conformam um modelo que extrapola a simples associação entre empreendimentos hoteleiros e de vilegiatura, seguindo um planejamento em nível urbanístico que vêm transformando grandes áreas litorâneas de municípios das regiões metropolitanas de Salvador, Fortaleza e Recife. Apoiada em pesquisa bibliográfica e documental em Diários Oficiais do estado e município, matérias jornalísticas e legislações, em revisão de levantamentos realizados anteriormente em estudos sobre o tema e sintetizados em cartogramas e infográficos, o artigo argumenta que a forma como os Estados e municípios intervêm no setor turístico imobiliário, a partir de práticas de planejamento diferenciadas em relação aos projetos de incorporação, práticas especializadas por meio dos instrumentos de política urbana, são fundamentais para o desenho de desenvolvimento desigual dos empreendimentos no espaço regional.

Palavras-chave: Complexos Turístico Imobiliários, Litoral metropolitano, Instrumentos políticos.

REMUMEN

Los Complejos Turísticos Inmobiliarios son un modelo que va más allá de la simple asociación entre desarrollos hoteleros y vacacionales, siguiendo un planeamiento urbanístico que ha ido transformando grandes áreas costeras de municipios de las regiones metropolitanas de Salvador, Fortaleza y Recife. Apoyado en la investigación bibliográfica y documental en Boletines Oficiales estatales y municipales, materia periodística y legislación, y en una revisión de encuestas realizadas previamente en estudios sobre el tema y resumidas en cartogramas e infografías, el artículo sostiene que la forma en que intervienen los estados y municipios en el sector el turismo inmobiliario, basado en prácticas de planificación diferenciadas en relación a los proyectos de desarrollo, las prácticas especializadas a través de instrumentos de política urbana, son fundamentales para el diseño desigual del desarrollo de proyectos en el espacio regional.

Palabras clave: Complejo turístico inmobiliario, Litoral metropolitano, instrumentos de política.

INTRODUÇÃO

Os Complexos Turístico Imobiliários – CTIs são megaempreendimentos de estrutura sofisticada que reúnem, correlacionados ou não, um conjunto de equipamentos de estadia, lazer, negócios e serviços especializados. Muitos estudos demonstraram que este modelo extrapola a simples associação entre empreendimentos hoteleiros e de vilegiatura, seguindo um planejamento em nível urbanístico, são também característicos do modelo de metropolização

¹ Este artigo apresenta parte da pesquisa de mestrado realizada pelo PPG da UFC, com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

² Mestranda no Programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará - UFC, naragabrielle@outlook.com;



do lazer marítimo e de reprodução da gestão urbana empresarialista nos municípios alcançados. A pesquisa tem como recorte os CTIs inaugurados e com planejamento em aberto e utiliza a abordagem de estudo de caso com base no caso do Complexo Aquiraz Riviera, no Ceará.

Os CTIs demonstram a importância do capital global e dos atores internacionais em projetos de desenvolvimento de projetos com impactos locais e regionais. Mas os Estados e municípios desempenham um papel crucial nesse processo, ao passo que exercem as ações de fomento necessária para o avanço das atividades.

A problemática desta pesquisa surge na observação de que diversos municípios, notadamente os metropolitanos, do Nordeste brasileiro, receberam um volume considerável de tipologias de empreendimentos turísticos e imobiliários, sobretudo a partir da virada do século XXI. As novas configurações socioespaciais resultantes desse período acentuado de articulação dos capitais turístico e imobiliário, abre um leque de diferentes possibilidades de abordagem e enfoques, como por meio da ênfase nos movimentos culturais, econômicos e/ou políticos que inferem sobre elas ou a partir da análise de fatores como a origem do capital, características arquitetônicas, formas organizacionais, entre outros.

Com o cenário de autonomia nas gestões territoriais locais no contexto de pós descentralização dos poderes, direcionou-se a atenção para os desdobramentos de natureza espacial das coalizões entre agentes públicos e privados na escala local. Dessa forma, nos questionamos sobre as possíveis contribuições da análise das ações dos Municípios para o entendimento da dinâmica contemporânea de transformação dos espaços litorâneo-metropolitanos.

O interesse sobre a escala local foi expandido pela análise dos processos amplamente revisados acerca das transformações no âmbito do planejamento urbano e do urbanismo, resultantes da reestruturação econômica, fomentadores das novas formas de governança urbana, que se apresentam como quadro imprescindível para apreender as dinâmicas dos processos espaciais.

Nesse sentido, uma questão que se mostrou importantes para entender o desenvolvimento desigual dos empreendimentos no espaço regional, diz respeito à forma como os Estados e municípios intervém no setor de desenvolvimento imobiliário e de turismo, pois as práticas de planejamento relacionadas aos projetos de incorporação são diferenciadas, podendo ser mais passivas ou mais ativas. Essa pesquisa busca essa a compreensão a partir da leitura dos instrumentos políticos e jurídicos no processo de implantação de Complexos Turísticos Imobiliários em municípios litorâneo-metropolitanos nordestinos.



METODOLOGIA

Os principais procedimentos, para além da pesquisa bibliográfica nas diferentes escalas espaço-temporais, são: Levantamento exploratório dos Complexos Turísticos Imobiliários já em funcionamento e dos que estão em fase de planejamento e/ou construção, através de buscas nos sites das Secretarias de Meio Ambiente, nos sites dos empreendimentos e no levantamento realizado pela Superintendência de Investimentos em Zonas Turísticas - SUINVEST (2020). O levantamento compreendeu também a revisão de levantamentos realizados anteriormente em estudos sobre o tema, como o caso de SOUSA et. al. (2016). Pesquisa documental em 1. Diários Oficiais, com buscas sobre legislações municipais e estaduais, instrumentos de cooperação público-privados, políticas de regulação do uso do solo e de licenciamento, entre outros; 2. Notícias e matérias jornalísticas, a partir da busca por palavras-chave (“Complexo Turístico Imobiliário” e “Complexo Turístico”) na plataforma “Google Notícias”. Os procedimentos consideram, respectivamente, os recortes de: todos os Complexos Turísticos Imobiliários inaugurados e em planejamento; e o Complexo Aquiraz Riviera, localizado no estado do Ceará.

O levantamento exploratório foi sintetizado em um cartograma locacional e temáticos do CTIs inaugurados e em funcionamento no Nordeste brasileiro. A análise das informações coletadas de legislações, instrumentos normativos e matérias jornalísticas foram tratadas, através de tabulação e sistematização em infográfico de linha do tempo; hemeroteca digital fichadas para citação de dados relevantes; quadros sínteses, etc.

REFERENCIAL TEÓRICO

Os geógrafos há muito se interessam por estâncias balneares e a valorização dos espaços litorâneos a partir das práticas marítimas modernas (DANTAS, 2009). Os complexos turísticos vêm ocupando um lugar de destaque na literatura da geografia urbana e do turismo (BARBOSA, 2014; SOUSA, 2016). A inserção do litoral nordestino na lógica de consumo e de investimentos do mercado europeu, atraíram um volume de capital nacional e estrangeiro para a construção intensiva de equipamentos e de infraestrutura turística (SILVA E FERREIRA, 2007). Na década de 2000, os investidores estrangeiros exportaram seus modelos de empreendimentos, correspondentes ao padrão de turismo residencial europeu, como forma de manutenção da lucratividade, reproduzindo as características de privatização e ocupação de extensas áreas, unindo resort, residências e, em alguns casos, campos de golfe.



É neste período que as principais redes hoteleiras estrangeiras iniciam a implantação empreendimentos ao longo do litoral brasileiro e, especialmente, nas regiões metropolitanas nordestinas (DEMAJOROVIC et. al, 2011). A valorização imobiliária e a promoção do lugar, a partir da atividade turística, não deram-se de forma contínua e homogênea nos espaços litorâneos, sendo limitadas a determinados recortes territoriais, especialmente praias com potencialidades para viabilizar “recurso econômico, estratégia espacial, política de poder, satisfação estética valorizada pelo imaginário social e, por conseguinte, pelo mercado” (PAES-LUCHIARI, 2007, p. 12).

Os estudos gerais (HARVEY, 1989; SANTOS, 1993) sobre as mudanças no modelo de gestão urbano e os específicos sobre a implantação de megaempreendimentos em municípios litorâneo-metropolitanos (SILVA e FERREIRA, 2007; PEREIRA, 2013; BARBOSA, 2014; SILVA, 2016; SOUSA et. al., 2016; entre outros) abordam, direta ou indiretamente, as novas facetas de governança urbana nesses territórios, fornecem direcionamentos para uma leitura dos processos a partir das relações estabelecidas entre os agentes produtores do espaço na escala local, com as denominadas coalizões locais. É por essa perspectiva que apresentamos o processo resultante da relação de efeitos diretos e indiretos das ações políticas sobre o espaço e de convergência com as forças econômicas e culturais que se impõem no atual momento.

A partir da paisagem urbana, podemos identificar como discursos e ideologias dominantes se tornam visíveis, e como se reproduzem com diferenciações condicionadas pelas particularidades que a organização sociopolítica e a configuração espacial precedente impõem. Na literatura sobre o processo de expansão da metropolização e das mudanças na política urbana (HARVEY, 1989), é fortemente discutido como a globalização e a expansão das ideologias neoliberais mudaram as geometrias de poder na governança territorial. Os governos locais tornaram-se protagonistas nos processos espaciais que aproximaram as escalas local e global.

A indefinição das fronteiras institucionais é uma característica fundamental do modelo de empresariamento das cidades (HARVEY, 1989) e na política urbana neoliberal (SAGER, 2011). Há, portanto, também elementos espaciais para essas transformações institucionais. Não se trata de uma tentativa de explicação do processo pela transposição simplista dos argumentos já amadurecidos acerca dos desdobramentos das políticas neoliberais e do empresariamento urbano. Pelo contrário, a convicção de que o desenho concreto das políticas neoliberais é, onde quer que sejam implementadas, influenciado pelos legados de estruturas institucionais, regimes políticos, práticas regulatórias e lutas políticas herdadas localmente (SAGER, 2011), expande os questionamentos sobre as particularidades e os fatores condicionantes locais no processo que



tem a reprodução das características socioespaciais, culturais e, conseqüentemente, de apropriação dos espaços como fundamento.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O enfoque aqui dado aos Complexos Turísticos Imobiliários se faz na intenção de colaborar para compreensão da lógica atual de transformação dos espaços litorâneo-metropolitanos. Muitos estudos já demonstraram que este modelo extrapola a simples associação entre empreendimentos hoteleiros e de segundas residências, seguindo um planejamento considerado de nível urbanístico, a partir da formulação de masterplans, que propõem, em alto nível de detalhe, o desenvolvimento de uma articulação/sinergia entre os empreendimentos componentes, a fim de promover a valorização mútua e o prolongamento da atuação desses (SILVA e FERREIRA, 2007; PEREIRA, 2014; BARBOSA, 2014; SOUSA et. al., 2016; entre outros).

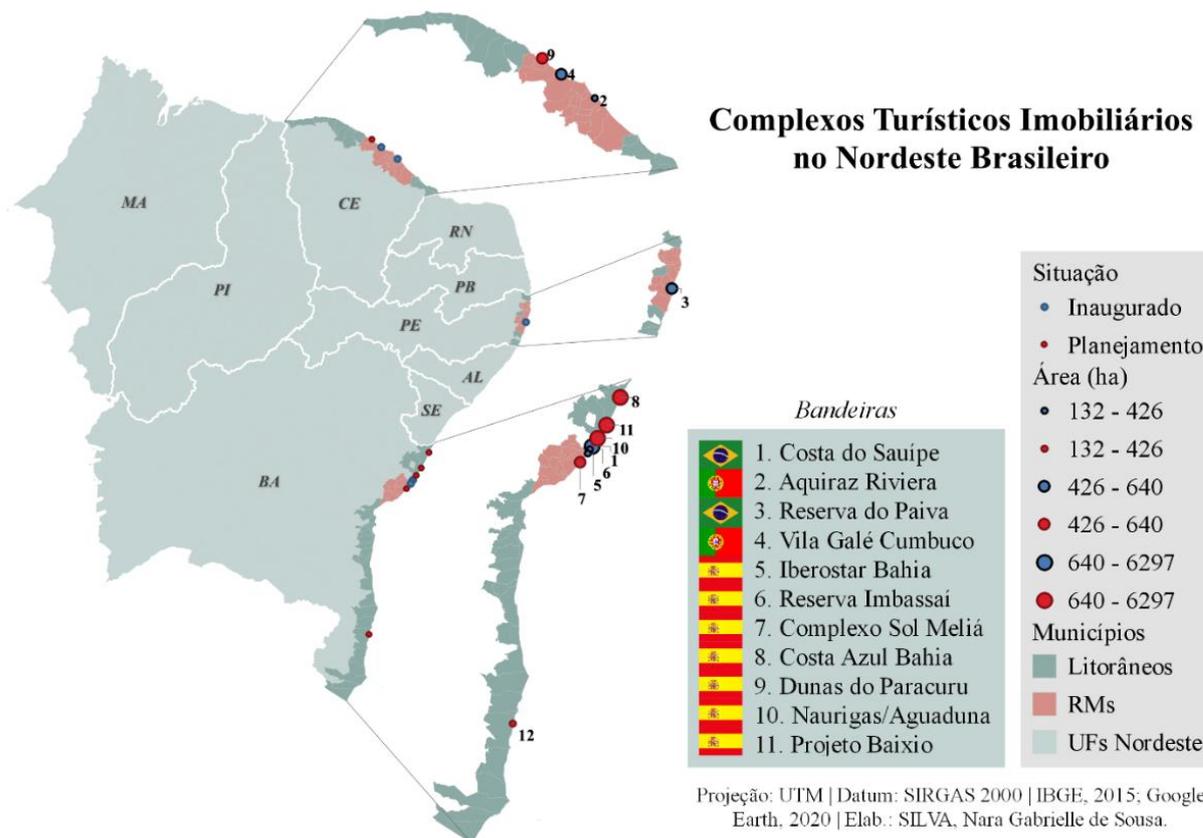
Nos estudos gerais sobre a implantação desse padrão de empreendimento nos municípios do Nordeste, DEMAJOROVIC et. al. (2011) já destacavam a ação do setor público como empreendedor no desenvolvimento dos megaprojetos turísticos, atuando na viabilização de financiamento para as empresas por meio de recursos de bancos regionais e nacionais e incentivos fiscais, além possibilitar as grandes obras com o fornecimento da infraestrutura básica (saneamento, vias, aeroportos, etc.). Por outro lado, também demonstra a capacidade da atividade turístico imobiliário na articulação dos interesses do poder público e do capital privado nacional e internacional (FURTADO, 2005 apud DEMAJOROVIC et. al., 2011).

O modelo de incorporação das faixas de terras por Complexos Turístico Imobiliários, assim como os demais modelos imposto pela atividade turística, depende do Estado para a prestação de serviços (água, luz, saúde, segurança, etc.) e infraestrutura (estradas, aeroportos, aquedutos, esgoto, etc.) para fazer os novos destinos acessíveis. Também depende do Estado enquanto responsável pela criação do ambiente de estabilidade política e econômica que possibilite a segurança dos investimentos e da propriedade privada, assim como a chegada dos turistas.

Em um levantamento realizado no ano de 2013 foram identificados um total de 53 CTIs a serem implantados ou em fase de implantação no Nordeste do Brasil (SOUSA et. al., 2016). Afim de investigar o cenário atual e o peso do uso de instrumentos de política urbana pelos governos locais, foi realizada uma revisão de levantamentos de empreendimentos correspondentes ao modelo entendido como Complexo Turístico Imobiliário, realizados anteriormente por pesquisadores

como Kondo e Laterza (2008), Sousa, Matias e Selva (2016), Araújo (2011), combinado ao levantamento exploratório na web com as palavras-chave “Complexo turístico” e “Empreendimento turístico Imobiliário”, identificou 12 CTIs inaugurados (em funcionamento parcial ou total) e em planejamento (fase de projeto ou construção) até o ano de 2021 em todos os estados do Nordeste brasileiro. O levantamento exploratório foi sintetizado em um cartograma locacional e temático.

Figura 1 – CTIs inaugurados e em planejamento no Nordeste brasileiro



Fonte: Silva, N. (2021).

A pesquisa demonstrou, em outra perspectiva, um grande número de não conclusão dos projetos. Um levantamento realizado por Melo (2013), exemplifica essa questão com base no caso do litoral cearense onde, entre os anos de 2002 e 2008, foram apresentados 20 projetos de empreendimentos turísticos imobiliários ao órgão licenciador, destes: 9 não receberam licenças de instalação; 7 não iniciaram as obras, apesar de possuir licença; 2 foram paralisados/abandonados; e apenas dois tiveram seus projetos construídos, o Complexo Aquiraz Riviera e o Complexo Vila Galé Cumbuco.



Quadro 3 – Complexos turísticos apresentados e aprovados pela SEMACE entre 2002 a 2008.

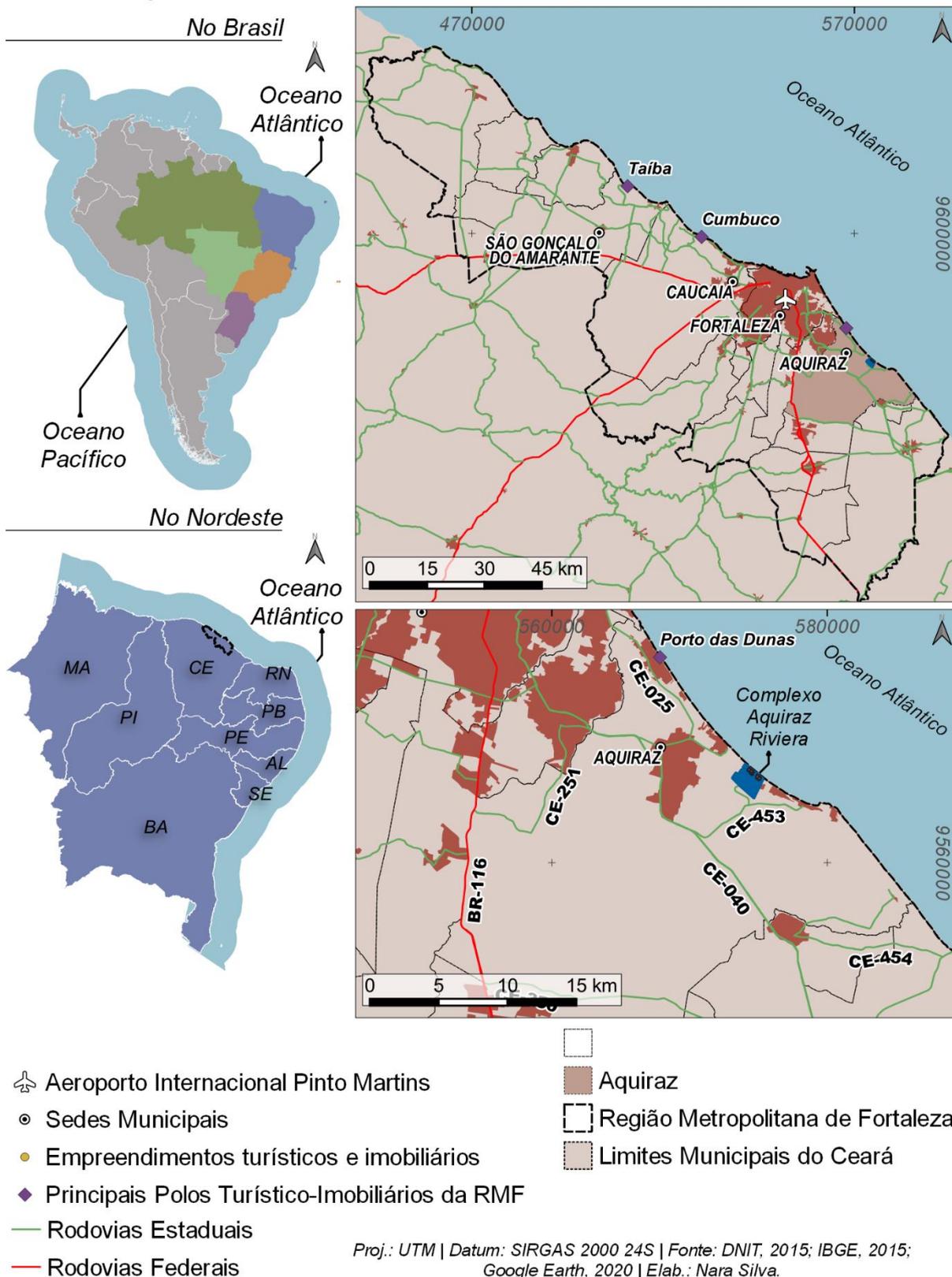
Empreendimento	Licença Ambiental	Situação dos Projetos
Mar Estrela	LP/LI	Obra não iniciada
Cidade Turística Marilha	LP/LI	Obra não iniciada
Praia do Uruaú	LP/LI	Obra não iniciada
Aquiraz Riviera	LP/LI	Construído 1 hotel, 3 condomínios, campo de golf
Praia do Mundaú	s/ licença	Falta de licença prévia (LP), por decisão judicial em razão da localização em terrenos de marinha
Praia do Farol	s/ licença	Falta de licença prévia (LP)
Vale das Nascentes	LP/LI	Obra não iniciada
Cidade Nova Atlântida	s/ licença	Falta de licença prévia (LP), por decisão judicial em razão da localização em terras indígenas
Cumbuco Golf Resort	LP/LI	Construído 1 hotel, 1 condomínio, campo de golf
Juruti Beach and River Resort	LP/LI	Obra não iniciada
Balbino Beach Resort	LP/LI	Obra não iniciada
Playa Mansa	LP/LI	Abandono do projeto na fase de terraplanagem
Resort Pestana Hotels	LP	Sem licença de instalação (LI)
Barra do Aquiraz	LP	Sem licença de instalação (LI)
Tremembé Beach	LP	Sem licença de instalação (LI)
Piriquara Beach	LP	Sem licença de instalação (LI)
Villa Dunas Barras	LP	Sem licença de instalação (LI)
Cumbuco Beach	LP/LI	Obra não iniciada
Dunas da Taíba	LP	Sem licença de instalação (LI)
Lagoinha Suítes Resort	LP/LI	Obra avançada, mas paralisada em decorrência de decisão judicial

Fonte: adaptado de Melo (2013).

O Complexo Aquiraz Riviera, localizado no município de Aquiraz, litoral metropolitano à leste de Fortaleza (Figura 2), se destaca como exemplar em estágio mais avançado no Estado do Ceará, entre os CTIs em funcionamento.

Figura 2 – Localização do Complexo Aquiraz Riviera na RMF.

Localização do Complexo Aquiraz Riviera na Região Metropolitana de Fortaleza



Fonte: Silva, N. (2021).



As ações e instrumentos que definem a faceta da política urbana aqui abordadas, giram em torno da concepção do planejamento urbano em seu formato abrangente e interdisciplinar. Os instrumentos de política urbana são de diversas naturezas (tributos, zoneamentos, parâmetros urbanísticos etc.), sendo classificados em cinco grupos gerais, em relação ao seu potencial de influenciar as atividades dos agentes modeladores do espaço urbano: informativos, estimuladores, inibidores, coercitivos e outros (SOUZA, 2004).

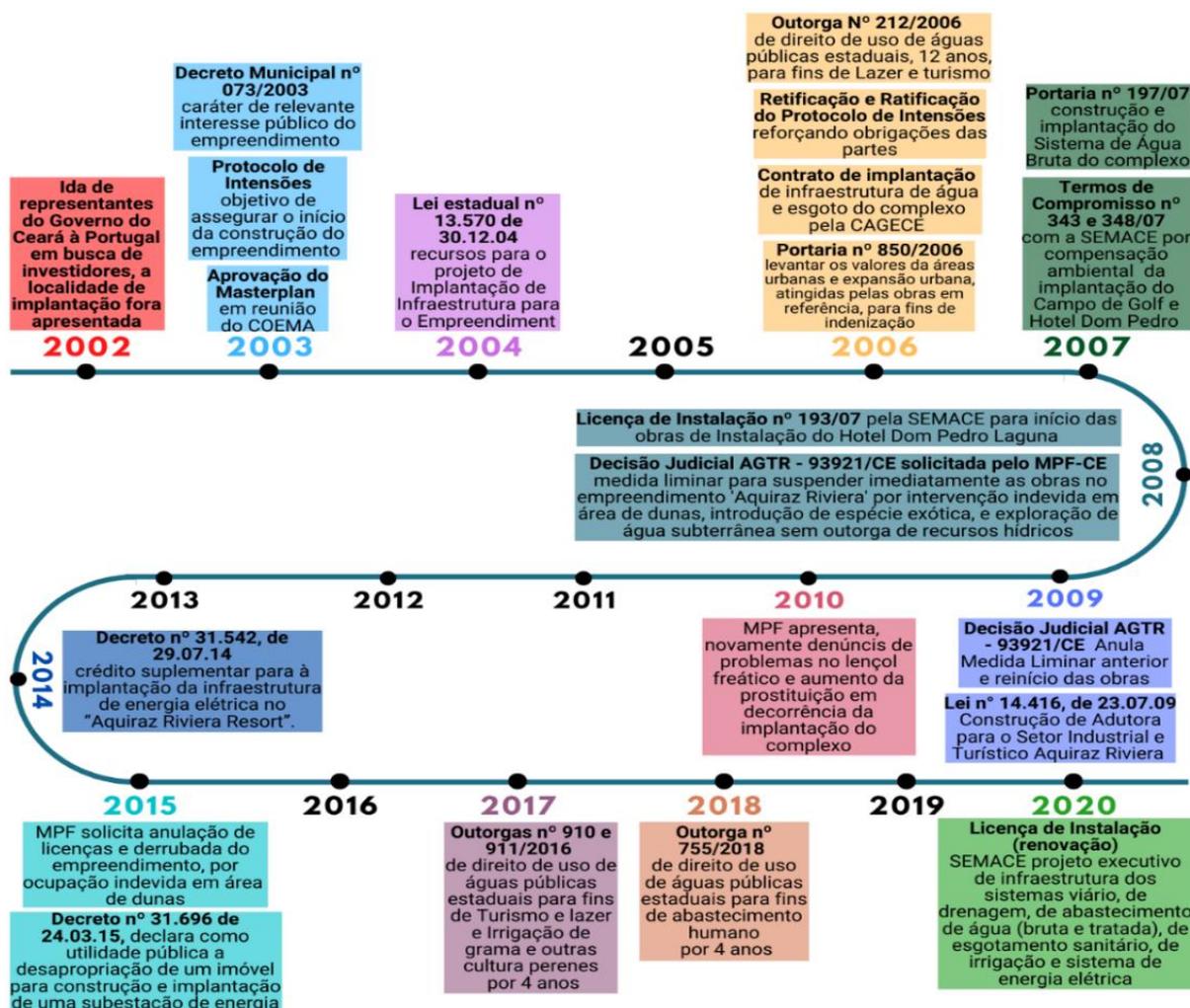
Segundo Souza (2004), os instrumentos informativos são os sistemas e meios de divulgação de informações relevantes, como de locais cujas potencialidades para investimentos o Poder Público deseja tornar conhecidas, para grupos de agentes modeladores. Os estimuladores compreendem os tradicionais incentivos fiscais e outras vantagens oferecidas a empreendedores privados, para atrair investimentos para um determinado espaço. Enquanto os inibidores são aqueles que limitam a movimentação dos agentes modeladores do espaço urbano para inibir a problemáticas como a especulação imobiliária. Os coercitivos são instrumentos que expressam uma proibição e estabelecem limites legais precisos para as atividades dos agentes modeladores, como os índices urbanísticos, proibições e determinações relativas ao uso do solo e ao manejo ambiental dos zoneamentos e planos, entre outros (SOUZA, 2004).

Alguns dos principais instrumentos de política urbana podem ser visualizados pela síntese realizada em relação ao caso do Complexo Turístico Imobiliário Aquiraz Riviera, visualizada pelo infográfico a seguir (Figura 3), que demonstra as diversas formas de atuação do Estado, nos diferentes níveis, sobre a implantação de um megaempreendimento.

O primeiro instrumento político foi apresentado em 24 de janeiro de 2003, quando o Governo do Estado do Ceará assinou um contrato, apresentando os procedimentos e obrigações previamente estabelecidas em um Protocolo de Intenções, com o objetivo de assegurar o início da construção do empreendimento turístico hoteleiro e imobiliário denominado Aquiraz Golf & Beach Villas (CEARÁ, 2006). O documento tinha o objetivo de assegurar à implementação de ações conjuntas das partes envolvidas, para viabilizar a execução das obras do encargo do Estado. No mesmo ano, 2003, a Prefeitura Municipal de Aquiraz aprovou o Decreto Municipal nº 073/2003 de 15/12/2003 considerando o caráter de relevante interesse público do empreendimento Aquiraz Golf & Beach Villas (CEARÁ, 2006).



Figura 3 – Linha do tempo das ações públicas e instrumentos políticos e jurídicos no caso do Complexo Aquiraz Riviera, RM Fortaleza – CE



Fonte: Silva, N. (2021).

Dentre os encargos de responsabilidade do Estado, foi destacado no protocolo as ações de promoção da infraestrutura de mobilidade, com o lançamento do edital para duplicação da CE 040, no trecho que compreende a saída sul da cidade de Aquiraz até o Km 32 (de acesso ao distrito do Iguape); e de melhoramento e desvio da CE 453, ligando à entrada do empreendimento (CEARÁ, 2006).

3.1. – OBRIGAÇÕES DO ESTADO: São obrigações do ESTADO, através das Secretarias Intervenientes, realizar as ações de infra-estrutura pública de sua responsabilidade, compreendendo:

(a) a infra-estrutura pública (IEP) com a implantação e melhoria do sistema viário, de saneamento básico, de fornecimento de água, do sistema de energia elétrica, de comunicações, com os respectivos projetos, gerenciamento daquelas obras e promoção das desapropriações necessárias às obras; e



(b) a infra-estrutura pública direta (IEPD), com a implementação de sistema viário, em área a ser doada ao ESTADO pela SOCIEDADE EMPRESÁRIA, incluindo iluminação pública, paisagismo e sinalização, observado o disposto no item 3.5 abaixo, de saneamento básico, de fornecimento de água, de energia elétrica, de comunicações, os respectivos projetos, e gerenciamento das obras, tudo de acordo com o Plano de Investimento (Anexo III), bem como com os Projetos Básico e Executivo elaborados pelo Consórcio VBA/CONCREMAT/ CPE aprovados pelo ESTADO (Anexo II), partes integrantes deste Contrato, independente de transcrição, com início das obras após a conclusão dos respectivos certames licitatórios, e prazos de execução definidos no Cronograma (Anexo IV) deste instrumento, sendo implementadas pari passu com as ações de execução das obras de implantação do Empreendimento, de responsabilidade da SOCIEDADE EMPRESÁRIA, observado o disposto neste Contrato.

3.1.1. O início das obras relativas à IEPD fica condicionada à doação da área necessária ao ESTADO, com o devido registro imobiliário.

[...]

3.1.4. As Empresas Concessionárias de Serviços Públicos, nomeadamente CAGECE e COGERH, integrantes da Administração Estadual, efetuarão investimentos de acordo com o Plano de Investimento anexo a este instrumento, relativos à Infra-Estrutura Pública Direta (IEPD) do Empreendimento, a serem realizados em conformidade com os respectivos Contratos de Implementação de Infra-Estrutura e Fornecimento de Serviços Públicos a serem celebrados com a SOCIEDADE EMPRESÁRIA.

3.1.5. O ESTADO desenvolverá todos os esforços e adotará todas as providências necessárias para que as Empresas Concessionárias de Serviços Públicos não integrantes da Administração Estadual, nomeadamente COELCE e TELEMAR, efetuem investimentos de acordo com o Plano de Investimento anexo a este instrumento, relativos à Infra-Estrutura Pública Direta (IEPD) do Empreendimento, a serem realizados em conformidade com os respectivos Contratos de Implementação de Infra-Estrutura e Fornecimento de Serviços Públicos a serem celebrados com a SOCIEDADE EMPRESÁRIA.

Quanto às obrigações do município de Aquiraz, o Protocolo apresenta a concessão de benefícios fiscais:

OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO: 3.2.1. São obrigações do MUNICÍPIO: conceder os benefícios fiscais previstos no Protocolo de Intenções assinado em 24 de janeiro de 2003, devendo submeter, em até 30 (trinta) dias da data de assinatura deste Contrato, Projeto de Lei, visando aprovação da Câmara Municipal, concedendo exclusivamente à SOCIEDADE EMPRESÁRIA e a terceiros que porventura venham a sucedê-la em suas atividades: (1) redução da alíquota fiscal relativa ao Imposto sobre Serviços (ISS) até o limite mínimo estabelecido pela legislação federal, atualmente estabelecido em 2% (dois por cento), por um período de 10 (dez) anos contados a partir da data da ocorrência do primeiro fato gerador; e, (2) isenção tributária relativa ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) contados a partir da data da ocorrência do primeiro fato gerador, até a data da concessão do “habite-se” de cada obra, separadamente, e, após esse período, a redução da alíquota efetiva deste imposto em 70% (setenta por cento), totalizando o período de benefício fiscal de 10 (dez) anos; independentemente de outros benefícios a serem pactuados, respeitadas as disposições previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive em seu art. 14. 3.2.2. Além dos benefícios previstos no item 3.2.1 acima, o MUNICÍPIO deverá isentar exclusivamente a SOCIEDADE EMPRESÁRIA e a terceiros que porventura venham a sucedê-la em suas atividades, as taxas de alvará de construção relativas às construções previstas neste Contrato (CEARÁ, 2006, p. 56, grifo da autora).

Assim, a Prefeitura Municipal de Aquiraz aprovou a Lei Municipal nº 617/2006, de 23 de novembro de 2006, concedendo benefícios fiscais a empresa Aquiraz Riviera por período



total de concessão para os dois tributos foi de dez anos. A alíquota do ISS foi fixada em 2%, a mínima fixada pela Emenda Constitucional 37/2002, enquanto a alíquota praticada para hotelaria atualmente é de 5%. Foi concedido isenção total de IPTU até a entrega da Certidão do “habite-se”, e uma redução de 70% da base de cálculo posteriormente. Além de isenção das taxas para emissão do alvará de construção (PEREIRA, 2008).

É importante lembrar que, do ponto de vista legal, a construção de empreendimentos que utilizem recursos ambientais, tenha potencial poluidor ou possam causar degradação ambiental requerem o Licenciamento Ambiental. Como posto acerca da legislação dos espaços perante a implantação dos empreendimentos turísticos imobiliários, a Resolução nº 237 do CONAMA estabelece que o licenciamento desses equipamentos deve ser emitido por um órgão ambiental competente, compatível à escala dos impactos da obra: nacional, estadual ou municipal. No caso do Complexo Aquiraz Riviera o órgão responsável foi a Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE, tendo em vista a não existência de um órgão com equipe técnica apropriada na escala municipal e a proximidade com áreas de proteção ambiental da unidade federativa.

Ao longo de todo o processo de implantação, o empreendimento passou por uma série de complicações legais, com forte atuação do Ministério Público Federal em denúncias referentes aos impactos socioambientais e possíveis ilegalidades do mesmo. Mas o órgão licenciador local deu respaldo ao empreendimento em todos os momentos, concedendo todas as licenças necessárias para a construção e o funcionamento.

No ano de 2015, mais uma vez, o MPF solicitou anulação de licenças e derrubada do empreendimento, alegando ocupação indevida em área de dunas. De acordo com o procurador da república Alessandro Sales, o Complexo Aquiraz Riviera foi o primeiro empreendimento no Brasil a beneficiar-se da Resolução nº 341 do CONAMA, que dispõe sobre os critérios para a caracterização de atividades ou empreendimentos turísticos sustentáveis como de interesse social para fins de ocupação de dunas originalmente desprovidas de vegetação, na Zona Costeira, instrumento normativo que logo foi revogada pela Resolução nº 369/2006, que não permite a construção de complexos turísticos em áreas de proteção (ALVES, 2015).

CONSIDERAÇÕES FINAIS



A literatura sobre os Complexos Turístico Imobiliários no nordeste do Brasil tem demonstrado uma dinâmica interrelação de fatores políticos, econômicos e culturais envolvidos na realização desses empreendimentos de grande porte. Entendendo-se que as funções do Estado são ligadas à promoção das condições de produção a serem desenvolvidos por outros agentes sociais, agindo de maneira a fornecer elementos de atração para que um empreendimento se instale em um determinado local, a atuação dos governos reflete na ocupação diferenciada dos espaços e na diferenciação regional.

A difusão do modelo de empreendimento denominado por Complexos Turístico Imobiliários – CTIs, demonstra a importância do capital global e dos atores internacionais em projetos de desenvolvimento de projetos com impactos locais e regionais, mas os Estados e municípios desempenham um papel crucial nesse processo, ao passo que são responsáveis por exercerem as ações de fomento necessária para o avanço das atividades, os quais demandam esforço de compreensão.

Considera-se que a forma como os Estados e municípios intervêm no setor turístico imobiliário, através das práticas de planejamento diferenciadas em relação aos projetos de incorporação, podendo ser mais passivas ou mais ativas, são fundamentais para o desenho de desenvolvimento desigual dos empreendimentos no espaço regional.

O bom aproveitamento da função fiscal representa uma das principais atribuições do Estado, geradora de fontes de recursos para a realização das políticas públicas e todas as funções decorrentes desta, previstas na constituição. Mas as tributações contêm funções extrafiscais, para além do arrecadatório, que impactam sobremaneira a produção do espaço e merecem a devida atenção. O conteúdo extrafiscal explorado pelo Estado, ou em outras palavras, da indução de processos, como no caso da implantação dos CTIs via instrumentos como os incentivos fiscais, reforça a importância da análise da natureza espacial das ações estatais.

A análise, com o enfoque nas práticas governamentais e nos usos dos instrumentos de política urbana, demonstrou que a forma como os Estados e municípios intervêm no setor de desenvolvimento imobiliário e de turismo, através das práticas de planejamento diferenciadas em relação aos projetos de incorporação são fundamentais para o desenho de desenvolvimento desigual dos empreendimentos no espaço regional. Os estados da Bahia, Pernambuco e Ceará apresentaram governos com práticas ativas, desencadeando em políticas de atração de investimentos estrangeiros eficazes. A manutenção dos empreendimentos resultantes, entretanto, se dá por um investimento proporcional ao atraído, por parte dos governos.

O protocolo de intenção representa fortemente o modelo de governança urbana com caráter empresarialista que se reproduz nas cidades metropolitanas do Nordeste brasileiro. Isso



porque, através deles, Estados e municípios ultrapassam os processos clássicos de planejamento, introduzindo regularmente uma dinâmica de negociação, de concentração de interesses, no qual os governos desempenham um forte papel de articulador, além de assumir inúmeras outras funções.

A problemática na provisão de serviços coletivos (nos serviços de água e saneamento básico, nas infraestruturas viárias, de energia e mesmo de comunicação), produtos da governança urbana local e das desigualdades das políticas governamentais de alocação dos recursos entre os territórios se reproduzem em todo o território nacional. A adoção do caráter político ante ao social na alocação dos recursos nos municípios, é responsável pela manutenção das estruturas que perpetuam as desigualdades socioespaciais no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Elisângela. AQUIRAZ RIVIERA – MPF solicita anulação de licenças e derrubada de empreendimento. O Estado, Fortaleza, 27 jan. 2015.

BARBOSA, Adauto Gomes. **Exclusivismo socioespacial na Região Metropolitana do Recife**: produção do espaço e governança do Complexo Imobiliário, Residencial e de Serviços Reserva do Paiva. 2014. (Tese) Doutorado em Geografia. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

CEARÁ. Contrato de retificação e ratificação do protocolo de intenções assinado em 24 de janeiro de 2003, que entre si celebram o estado do ceará, com a participação das secretarias de estado do turismo, da fazenda, do planejamento e coordenação, da infra-estrutura, dos recursos hídricos e do desenvolvimento econômico, e o município de aquiraz, de um lado, e, do outro lado, a sociedade empresária abaixo qualificada, para o fim que nele se declara. **Diário oficial do estado do Ceará**, Fortaleza, 24 abr. 2006. p. 55.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. **Maritimidade nos trópicos**: por uma geografia do litoral. Ed. UFC, 2009.

DEMAJOROVIC, Jacques et al. Complejos turísticos residenciales: Análisis del crecimiento del turismo residencial en el Mediterráneo español y en el Litoral Nordesteño (Brasil) y su impacto socio-ambiental. **Estudios y perspectivas en Turismo**, 20 ed., 2011, p.772-796.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio, **Espaço & Debates**, n. 39, NERU,1996. p. 48-64.

MELO, Juliana Barroso de. **O zoneamento ecológico-econômico costeiro como instrumento de planejamento sustentável do uso e ocupação do litoral**: Análise de complexos hoteleiros no estado do Ceará (Brasil). Tese de Doutorado, Universitat de Barcelona, 2013.



PAES-LUCHIARI, M. T. D. Turismo e patrimônio natural no uso do território In: PAES-LUCHIARI, M.T.D.; BRUHNS, H. T.; SERRANO, C. (Orgs.) **Patrimônio, Natureza e Cultura**. Campinas - SP: Editora Papirus, 2007, p. 25-45.

SAGER, Tore. Neo-liberal urban planning policies: A literature survey 1990–2010. **Progress in planning**, v. 76, n. 4, p. 147-199, 2011.

SANTOS, M. A **Urbanização Brasileira**, Hucitec, São Paulo, 1993.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; FERREIRA, Ângela Lúcia de Araújo. **Dinâmica imobiliária e turismo**: novas relações, novos riscos. *Cadernos Metrópole.*, n. 18, 2007.

SOUSA, P. G. de; MATIAS, E. M.; SELVA, V. S. F. **Do turismo residencial aos complexos turísticos imobiliários**: a apropriação da zona costeira do nordeste brasileiro pela atividade turística imobiliária. *Ambiente & Sociedade*, v. 19, n. 3, 2016.