



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

NARA GABRIELLE DE SOUSA SILVA

**COMPLEXOS TURÍSTICOS IMOBILIÁRIOS E GOVERNOS LOCAIS: USO
CORPORATIVO DO TERRITÓRIO E GOVERNANÇA NO LITORAL
METROPOLITANO DO NORDESTE BRASILEIRO, NO INÍCIO DO SÉCULO XXI**

FORTALEZA
2023

NARA GABRIELLE DE SOUSA SILVA

COMPLEXOS TURÍSTICOS IMOBILIÁRIOS E GOVERNOS LOCAIS: USO
CORPORATIVO DO TERRITÓRIO E GOVERNANÇA NO LITORAL
METROPOLITANO DO NORDESTE BRASILEIRO, NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia. Área de concentração: Dinâmica Ambiental e Territorial.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Queiroz Pereira.

Coorientador: Prof. Dr. François Laurent.

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S581c Silva, Nara Gabrielle de Sousa.

Complexos turísticos imobiliários e governos locais: uso corporativo do território e governança no litoral metropolitano do Nordeste brasileiro, no início do século XXI / Nara Gabrielle de Sousa Silva. – 2023.

148 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, 2023.

Orientação: Prof. Dr. Alexandre Queiroz Pereira.

Coorientação: Prof. Dr. François Laurent.

1. complexo turístico imobiliário. 2. governos locais. 3. governança urbana. I. Título.

CDD 910

NARA GABRIELLE DE SOUSA SILVA

COMPLEXOS TURÍSTICOS IMOBILIÁRIOS E GOVERNOS LOCAIS: USO
CORPORATIVO DO TERRITÓRIO E GOVERNANÇA NO LITORAL
METROPOLITANO DO NORDESTE BRASILEIRO, NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Geografia. Área de concentração: Dinâmica Ambiental e Territorial.

Aprovada em: 08/12/2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alexandre Queiroz Pereira (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Luciano Muniz Abreu (Membro externo)
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Prof. Dr. Bertrand Roger Guillaume Cozic (Membro externo)
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Aos meus pais, que apoiam cada escolha da minha vida sem julgamentos.

RESUMO

Os Complexos Turístico Imobiliários – CTIs são estruturas sofisticadas que reúnem, correlacionados ou não, um conjunto de equipamentos de estadia, lazer, negócios, entre outros serviços. Estudos demonstraram que este modelo extrapola a simples associação entre empreendimentos hoteleiros e de vilegiatura, seguindo um planejamento em nível urbanístico. A pesquisa tem como recorte temático os CTIs em funcionamento, aprofundado no estudo de caso do Complexo Aquiraz Riviera, CE. O objetivo é compreender modelo de gestão dos espaços litorâneo-metropolitanos do Nordeste brasileiro com a presença de CTIs, a partir da relação entre Governos Locais e setor privado, entre os anos de 2000 e 2020. Os principais procedimentos, são: 1. pesquisa documental em notícias, diários oficiais e instrumentos de política urbana; 2. entrevistas semiestruturadas com agentes-chave, como: representantes das municipalidades de Aquiraz – CE. O conjunto de dados é tratado em descrições que fundamentem a análise; tabulação por temáticas e entre os CTIs estudados; hemerotecas digitais fichadas; quadros e infográficos. A dissertação é estruturada textualmente em três capítulos, após a introdução: 1. Reprodução do espaço litorâneo metropolitano no início do século XXI a partir dos Complexos Turísticos Imobiliários; 2. Governança nas novas espacialidades urbanas: políticas urbanas e a emergência da escala local; 3. O Aquiraz Riviera e governança urbana em Aquiraz, CE. Os resultados demonstram 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 e políticas de atração de investimentos estrangeiros eficazes, mas a manutenção se dá por um investimento por parte dos governos proporcional ao atraído. Encontra-se evidências de que a produção de empreendimentos autosssegregadores, como os CTIs, reforçam as desigualdades socioespaciais existentes e aumentam a pressão sobre áreas de fragilidade ambiental.

Palavras-chave: complexo turístico imobiliário; governos locais; governança urbana.

ABSTRACT

The Tourist Real Estate Complexes are sophisticated structures that bring together, correlated or not, a set of equipment for accommodation, leisure, business, among other services, going beyond the simple association between hotel and holiday ventures, following an urban planning. The objective of this research is to understand the management model of coastal-metropolitan spaces in Northeast Brazil with the presence of Tourist Real Estate Complexes, based on the relationship between Local Governments and the private sector, in the 21st century. The cut is the complexes in operation, using a case study of the Aquiraz Riviera Complex, CE, Brazil. The main procedures, in addition to bibliographic research, are: 1. documentary research; 2. semi-structured interviews with key agents. The dataset is treated in descriptions that support the analysis; tabulation by theme and between the studied CTIs; digital archives for the citation of relevant data; frames and infographics. The dissertation is structured textually in three chapters, after the introduction: 1. Reproduction of the metropolitan coastal space in the 21st century from the Tourist Real Estate Complexes; 2. Governance in new urban spaces: urban policies and the emergence of the local scale; 3. The Aquiraz Riviera and urban governance in Aquiraz, CE. The results demonstrate that the way in which states and municipalities intervene in the real estate development and tourism sector, with different planning practices in relation to development projects, are fundamental for the uneven development design of enterprises in the regional space. The states of Bahia, Pernambuco and Ceará had governments with active practices and policies to attract effective foreign investment, but maintenance takes place through an investment by the governments proportional to the amount attracted. There is evidence that the production of self-segregating undertakings, such as CTIs, reinforce existing socio-spatial inequalities and increase pressure on areas of environmental fragility.

Keywords: Tourist real estate complex; local governments; urban governance.

RESUMEM

Los Complejos Turísticos Inmobiliarios - CTIs son estructuras sofisticadas que reúnen, correlacionado o no, un conjunto de equipamientos para alojamiento, ocio, negocios, entre otros servicios, yendo más allá de la simple asociación entre desarrollos hoteleros y vacacionales, siguiendo un planeamiento urbanístico. El objetivo de esta investigación es comprender el modelo de gestión de los espacios costero-metropolitanos en el Nordeste de Brasil con la presencia de Complejos Turísticos Inmobiliarios, basado en la relación entre los Gobiernos Locales y el sector privado, en el siglo XXI. El corte son los CTI en funcionamiento, utilizando un estudio de caso del Complejo Aquiraz Riviera, CE. Los principales procedimientos, además de la investigación bibliográfica, son: 1. investigación documental; 2. Entrevistas semiestructuradas con agentes clave. El conjunto de datos se trata en descripciones que respaldan el análisis; tabulación por tema y entre los CTIs estudiadas; archivos digitales para la cita de datos relevantes; marcos e infografías. La disertación se estructura textualmente en tres capítulos, después de la introducción: 1. Reproducción del espacio costero metropolitano en el siglo XXI desde el Complejo Turístico Inmobiliario; 2. Gobernanza en nuevos espacios urbanos: políticas urbanas y emergencia de la escala local; 3. La Aquiraz Riviera y la gobernanza urbana en Aquiraz, CE. Los resultados demuestran que la forma en que los estados y municipios intervienen en el sector del desarrollo inmobiliario y turístico, con diferentes prácticas de planificación en relación a los proyectos de desarrollo, son fundamentales para el diseño desigual del desarrollo de las empresas en el espacio regional. Los estados de Bahía, Pernambuco y Ceará tenían gobiernos con prácticas y políticas activas para atraer inversiones extranjeras efectivas, pero el mantenimiento se realiza a través de una inversión de los gobiernos proporcional al monto atraído. Existe evidencia de que la producción de emprendimientos autosegregantes, como los CTIs, refuerzan las desigualdades socioespaciales existentes y aumentan la presión sobre áreas de fragilidad ambiental.

Palabras clave: complejo turístico inmobiliario; gobiernos locales; gobernanza.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Localização do Complexo Aquiraz Riviera na RMF.....	18
Figura 2 – Principais estruturas do CTI Aquiraz Riviera	19
Quadro 1 – Síntese da metodologia	23
Quadro 2 – Complexos Turísticos Residenciais no Nordeste brasileiro (2008)	42
Figura 3 – Terrenos à venda em Maranhão e Piauí.....	45
Figura 4 – Terreno à venda na Costa do Descobrimento, Bahia	45
Quadro 3 – Complexos Turísticos Imobiliários no Nordeste brasileiro	46
Figura 5 – Espacialização dos Complexos Turísticos Imobiliários no Nordeste brasileiro	48
Figura 6 – Complexos Turísticos Imobiliários no Litoral baiano	50
Figura 7 – Masterplan Loteamento Praia do Forte	56
Figura 8 – Masterplan Iberostar Bahia	57
Figura 9 – Masterplan Reserva Imbassaí	58
Figura 10 – Complexo Turístico Imobiliário no Litoral pernambucano	59
Figura 11 – Mapa das principais estruturas e empreendimentos do Complexo Reserva do Paiva	61
Figura 12 – Complexos Turísticos Imobiliários no Litoral cearense	62
Figura 13 – Localização do Complexo Vila Galé Cumbuco	63
Figura 14 – Masterplan do Cumbuco Golf Resort	65
Figura 15 – Masterplan do Complexo Aquiraz Riviera	70
Gráfico 1 – Dez maiores centros de gestão empresarial (2018)	82
Quadro 4 – Identificação inicial dos agentes formais de produção do espaço e sua atuação	85
Figura 16 – Zoneamento da Zona Especial de Turismo, Lazer e Moradia do Loteamento Reserva do Paiva	92
Figura 17 – Vetores de expansão urbana da RMF	104
Quadro 5 – Resumo dos vetores de expansão metropolitana da RM de Fortaleza	105
Figura 18 – Macrozoneamento da LUOS de Aquiraz	112

Gráfico 2 – Extensão e Ligações Ativas por Sistemas de Abastecimento de Água em Aquiraz - CE (2015)	118
Figura 19 – ETA Aquiraz Riviera	119
Gráfico 3 – Forma de abastecimento de água em Aquiraz (2010)	120
Gráfico 4 – Distribuição dos integrantes do Comitê das Bacias Metropolitanas no quadriênio de 2020-2024	123
Figura 20 – Campo de Golf no CTI Aquiraz Riviera	125
Figura 21 – Via Interna do CTI Aquiraz Riviera com rede de iluminação elétrica	126
Figura 22 – Principais instrumentos políticos e normativos com relação direta na implantação e funcionamento do Complexo Aquiraz Riviera	128

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Forma de abastecimento de água na RM de Fortaleza (2010)	120
Tabela 2 – Aumento da Rede de Abastecimento de água em Aquiraz	121
Tabela 3 – Aumento na taxa de abastecimento urbano de água em Aquiraz ...	121

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	REPRODUÇÃO DO ESPAÇO LITORÂNEO METROPOLITANO NO INÍCIO DO SÉCULO XXI A PARTIR DOS COMPLEXOS TURÍSTICOS IMOBILIÁRIOS	30
2.1	A difusão turístico-imobiliária no nordeste brasileiro	32
2.2	Complexos Turísticos Imobiliários no Nordeste brasileiro	38
2.3	História dos CTIs em funcionamento no Nordeste	49
2.3.1	O pioneirismo da Costa dos Coqueiros, Região Metropolitana de Salvador	49
2.3.1.1	Complexo Costa do Sauípe	50
2.3.1.2	Complexo Iberostar Bahia	54
2.3.1.3	Complexo Reserva Imbassáí	57
2.3.2	A Região Metropolitana de Recife e o Reserva do Paiva	59
2.3.3	A Região Metropolitana de Fortaleza	62
2.3.3.1	Complexo Vila Galé Cumbuco	62
2.3.3.2	Complexo Aquiraz Riviera	69
3	GOVERNANÇA NAS NOVAS ESPACIALIDADES URBANAS: POLÍTICAS URBANAS E A EMERGÊNCIA DA ESCALA LOCAL ...	72
3.1	Tendências da urbanização no Brasil	75
3.2	A emergência do empresariamento urbano	77
3.2.1	Entre escalas: o metropolitano e o local	80
3.3	A produção do espaço urbano entre o público e o privado: uma discussão a partir da implantação de CTIs no Nordeste brasileiro	84
3.3.1	Ação governamental e instrumentos de política urbana a partir dos Complexos Turísticos Imobiliários	89
4	O AQUIRAZ RIVIERA E GOVERNANÇA URBANA EM AQUIRAZ, CE	103
4.1	Políticas de atração de investimento	107
4.2	Políticas de ordenamento territorial e licenciamento ambiental ...	111
4.3	Provisão de serviços urbanos em Aquiraz e no CTI Aquiraz Riviera	116

4.4	A governança urbana nos municípios litorâneos metropolitanos a partir do caso de Aquiraz	128
5	CONCLUSÃO	132
	REFERÊNCIAS	136
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA	144
	APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	146

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas o litoral brasileiro testemunhou uma expansão sem precedentes da malha urbana, com destaque para os diversos formatos de empreendimentos turísticos e imobiliários, com enorme capacidade de modificar a paisagem, o uso da terra, o mercado de trabalho e as condições de acesso aos recursos naturais e espaços públicos nas áreas costeiras. Nas formas de luxuosos resorts, grandes condomínios fechados ou altos edifícios, a paisagem de praias, que costumavam ser dominadas por características de modelos de modos de vida e, conseqüentemente, produção do espaço tradicionais, como vilas de pescadores, foram transformados em enclaves turísticos, de lazer e negócios em curtos intervalos de tempo.

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. A articulação dos capitais turístico e imobiliário promoveram um alto volume de investimentos aplicados nos espaços litorâneos, reforçando a expansão do tecido urbano de forma linear descontínua paralelamente às faixas litorâneas (PEREIRA, 2013), configurando-se como importantes vetores de metropolização das principais capitais nordestinas.

As novas configurações socioespaciais resultantes desse período acentuado de articulação dos capitais turístico e imobiliário, responsável pela promoção de altos volumes de investimentos aplicados nos espaços litorâneos, 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.

Esse movimento se materializou na construção de megaempreendimentos turísticos imobiliários, dos quais destacamos os Complexos Turísticos Imobiliários. Os Complexos Turístico Imobiliários são estruturas sofisticadas que reúnem, correlacionados ou não, um conjunto de equipamentos de estadia, lazer, negócios, entre outros. Para Pereira (2017, p.7), os CTI podem ser comparados a “cidadelas do

lazer”, posto ocuparem áreas superiores a 200 hectares (em média), sendo conformados por uma diversidade de opções para a estada à beira-mar”.

A diversidade de empreendimento é considerada desde a formulação dos seus *marterplans*, todavia a realização é dependente da articulação entre os investidores (construtores imobiliários e operadores de serviços) e desses com o Estado e governos territoriais, (municípios, órgãos reguladores e fiscalizadores). A incorporação dos lotes do complexo é impulsionada pela existência de um empreendimento-âncora, geralmente representado por um resort de luxo. Possibilitados pelas amplas áreas, na faixa de centenas de hectares, esses megaempreendimentos têm suas conclusões pensadas para algumas décadas (PEREIRA, 2013; SOUSA et. al.).

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, 2013; BARBOSA, 2014; SILVA, 2016; SOUSA et. al., 2016; entre outros).

Os principais questionamentos que nortearam essa pesquisa são: de que forma a análise das ações dos Municípios pode contribuir para o entendimento da dinâmica contemporânea de transformação desses espaços? Em que medida os Governos Locais influenciam na implementação de megaempreendimentos de capital privado nos trechos litorâneo-metropolitanos do Nordeste brasileiro? Qual o desenho do arranjo de governança praticado nos Complexos Turístico Imobiliários?

O objetivo geral desta pesquisa é: Compreender modelo de gestão dos espaços litorâneo-metropolitanos do Nordeste brasileiro com a presença de Complexos Turísticos Imobiliários, a partir da relação entre Governos Locais e setor privado, entre os anos de 2000 e 2020.

Para tal, alguns objetivos específicos foram traçados, como:

1. Identificar e avaliar as estratégias de planejamento, implantação, funcionamento e os arranjos de governança que se estabelecem nos CTI;
2. Analisar os marcos legais e instrumentos políticos e normativos envolvidos na realização dos CTIs nas múltiplas escalas e com os espaços onde os empreendimentos se instalam;
3. Avaliar o modelo de governança praticado nos Complexos Turístico Imobiliários, distinguindo as relações de controle e responsabilidade no ordenamento urbano entre os setores público e privado, a partir das políticas de atração de investimento, de ordenamento territorial e licenciamento ambiental e da gestão dos serviços urbanos básicos.

Na década de 2000 os investidores estrangeiros exportaram seus modelos de empreendimentos como forma de manter a lucratividade, mantendo as características de privatização e ocupação de extensas áreas, unindo resort, residências e, em alguns casos, campos de golfe, como no modelo europeu (DEMAJOROVIC et. al., 2011). É justamente neste período que as principais redes hoteleiras estrangeiras iniciam seus processos de implantação ao longo do litoral brasileiro e, especialmente, nas regiões metropolitanas nordestinas.

Os espaços metropolitanos têm constituído uma nova face da urbanização brasileira a partir da produção de megaprojetos, indicando novos estágios de coalizão por um complexo de agentes produtores do espaço e sendo responsáveis por intensas transformações no tecido urbano (FIX, 2007 apud BARBOSA, 2014).

Os Complexos Turísticos Imobiliários podem ser definidos enquanto uma tipologia dos megaprojetos que formam essa faceta recente da urbanização, especificamente da urbanização litorânea metropolitana. Nesse sentido, nosso projeto de pesquisa surge a partir de questionamentos acerca do desenvolvimento desse modelo de megaprojetos.

Considerando a complexidade da gestão desses empreendimentos a partir da consolidação do Complexo Aquiraz Riviera, estudo de caso nesta pesquisa, com as infraestruturas de negócios imobiliários que ocupam centenas de hectares e apresentam a tendência à atração de milhares de pessoas (flutuante ou definitiva), entendemos que se realizam enquanto relevantes processos na urbanização dos municípios litorâneos metropolitanos.

Os casos observados têm nas regiões metropolitanas a localização prioritária, tendo em vista as distâncias relativamente curtas aos aeroportos e demais serviços essenciais. Além disso, as metrópoles fornecem também consumidores aos produtos imobiliários, tendo em vista estes representarem uma forma sofisticada das tradicionais casas de praia da década de 1990. Os CTIs são, muitas vezes, implantados em áreas de expansão da metrópole, com pouca infraestrutura, resistindo por agregarem em si a oferta dos serviços essenciais e estarem suficientemente perto do mercado fornecedor dos produtos necessários. Para Demajorovic et. al. (2011), os CTIs configuram um modelo apropriado para a ocupação de áreas com pouca infraestrutura urbana, tendo em vista sua característica de autossuficiência, marcados pelo modelo *all inclusive*.

No contexto do litoral metropolitano nordestino, os CTIs exprimem essa indefinição das fronteiras espaciais e institucionais, e demonstram também uma transformação contínua da modernidade nesses espaços. Como parte do tecido urbano, os empreendimentos imobiliários ilustram a indefinição de fronteiras e interseções entre atores públicos e privados. A pesquisa em geografia considerou os CTIs como objeto dentro dos espaços urbanos na forma de elementos das paisagens, de significativa relevância no contexto das regiões metropolitanas (PEREIRA, 2017), de modelos de exclusivismo socioespacial (BARBOSA, 2014), pela apropriação dos espaços costeiros (SOUZA et al., 2016), dos modelos urbanísticos e as formas arquitetônicas, entre outros.

A exportação do modelo para países como o Brasil acompanha os impactos socioambientais já identificados, podendo, inclusive, ser intensificados tendo em vista as limitações da gestão do território neste país. Meireles (2006), partindo de um cenário de projeção na implantação de empreendimentos turísticos no litoral cearense, apontou diversos riscos ambientais decorrentes deste processo, tendo em vista o posicionamento dos empreendimentos sobre campos de dunas, provocando interferências na dinâmica dos sedimentos em toda a extensão da zona costeira e nas reservas de água e de biodiversidade que se encontram nesses espaços. O boom de apresentação de grandes empreendimentos turísticos e imobiliários no início da década de 2000 em todo o litoral do Nordeste e o processo implantação e funcionamento, a partir da virada dos anos 2010, instauram uma gama de questionamentos acerca da dimensão e intensidade dos impactos socioambientais

que essas estruturas causam no território. Silva e Ferreira (2007) também apontaram o alto potencial de agravamento de impactos socioambientais, tendo em vista a fragilidade também do controle socioambiental, colocando em risco a população local e os recursos naturais.

Demajorovic et. al. (2011), destacam que os impactos são agravados nos casos dos empreendimentos no Nordeste do Brasil, mesmo quando os projetos não se efetuem. A não conclusão dos projetos, por paralisação de obras, são bastante comuns, formando por longos períodos cemitérios de empreendimentos. 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, entre eles o Complexo Aquiraz Riviera.

Em um outro 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). É importante destacar que nesta pesquisa consideramos o recorte temático de Complexos Turísticos Imobiliários já construídos. Pensando do processo de consolidação ao funcionamento, procuramos entender em meio aos interesses privados de gestão desses territórios, como se dá o controle das dimensões urbanas que estão sob responsabilidade das municipalidades, mais especificamente em três eixos: legislações urbanísticas, serviços urbanos básicos e provisão de água. Como esse jogo de poder e estratégias é constituído e que rebatimento se dá nesse uso corporativo do lugar, para entender as dimensões e os seus impactos do funcionamento de megaempreendimentos na urbanização das faixas litorânea-metropolitanas nordestinas.

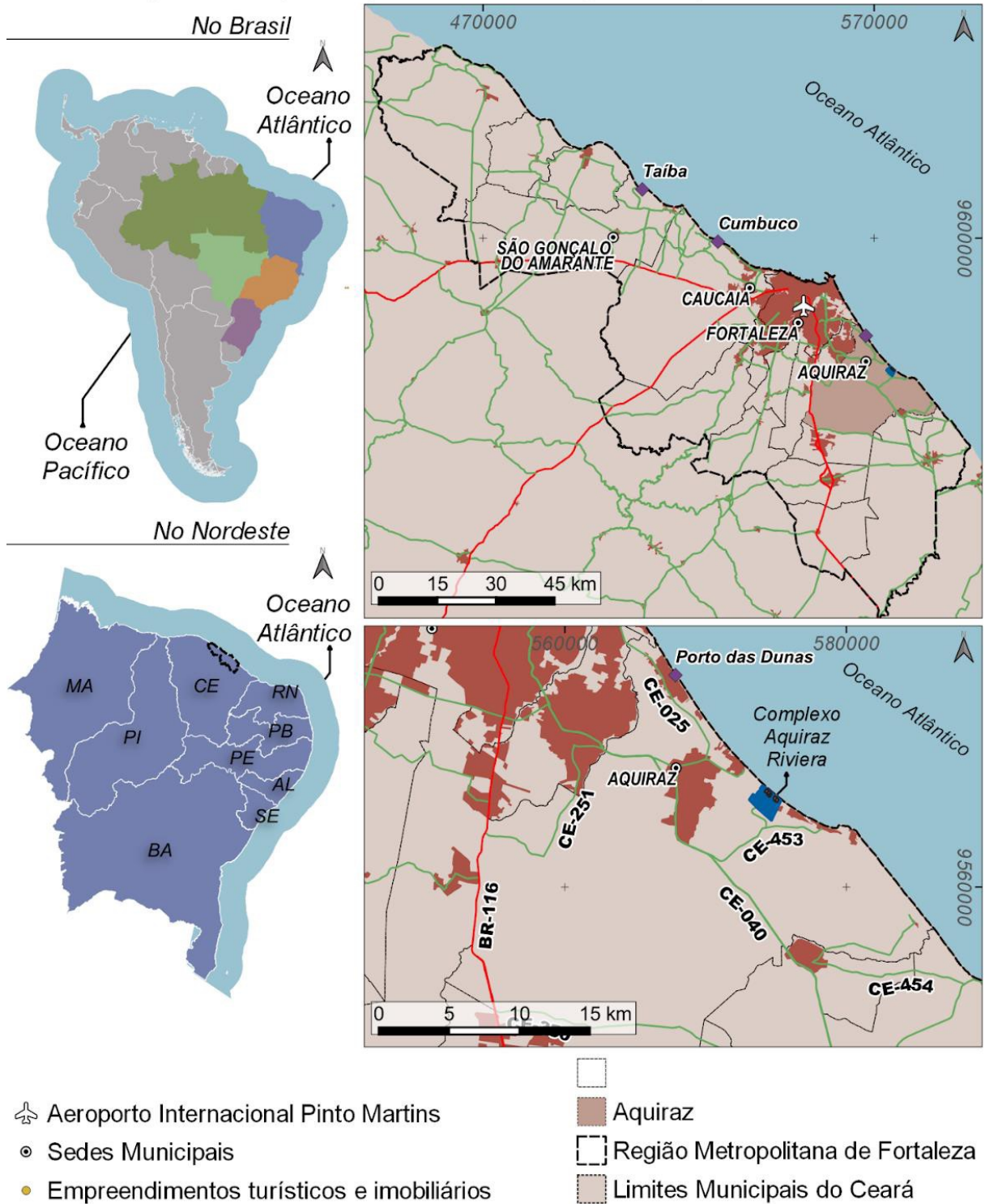
Na literatura acerca dos CTIs, é notável o destaque para o Complexo Costa do Sauípe na escala do Nordeste brasileiro, sendo considerado o primeiro exemplar desta tipologia e, até hoje, um dos maiores em área e diversidade de empreendimentos. Localizado no município de Mata de São João, litoral metropolitano de Salvador – Bahia, possui área superior à 1700 ha e foi inaugurado no ano de 2000, contendo inicialmente cinco hotéis de nível internacional, pousadas temáticas, restaurantes, estrutura esportiva e um centro de entretenimento. Sousa et. al. (2016,

p. 184), destacam que apesar de não ter sido implantado contemplando a venda de segundas residências, “a Odebrecht, empreendedora do negócio e detentora de grande extensão de terras em Sauípe, já o projetou com esta finalidade e, hoje, lucra com a comercialização de segundas residências no entorno do complexo”.

No Estado do Ceará, entre os CTIs em funcionamento, destaca-se o Complexo Aquiraz Riviera, localizado no município de Aquiraz, litoral metropolitano à leste de Fortaleza, como exemplar em estágio mais avançado. A localização geográfica do Complexo Aquiraz Riviera, em relação à Região Metropolitana de Fortaleza, é mostrada na Figura 1. O complexo dispõe de 285 hectares, agregando atualmente o hotel Dom Pedro Laguna - Beach Villas & Golf Resort, os condomínios Porto Fino, Riviera Beach Place Golf Residence e Manhattan Beach Riviera, Campos de Golfe com 18 buracos em uma área de 90 hectares, entre outros empreendimentos de menor porte.

Figura 1 – Localização do Complexo Aquiraz Riviera na RMF

Localização do Complexo Aquiraz Riviera na Região Metropolitana de Fortaleza



Proj.: UTM | Datum: SIRGAS 2000 24S | Fonte: DNIT, 2015; IBGE, 2015; Google Earth, 2020 | Elab.: Nara Silva.

Fonte: Elaborado pela Autora (2021).

Os principais empreendimentos do complexo podem ser observados na Figura 2. O complexo possui uma área de 58 ha destinados a preservação, como consta nas obrigações legais.

Figura 2 – Principais estruturas do CTI Aquiraz Riviera

Principais estruturas e empreendimentos do Aquiraz Riviera



Fonte: Elaborado pela Autora (2021).

Com os lançamentos, concluídos e incluídos, dos grandes empreendimentos turísticos e imobiliários, houve muitos questionamentos acerca da dimensão e intensidade dos impactos socioambientais que essas estruturas causam no território. Os ambientes costeiros, por sua intensa dinâmica natural e, conseqüente, condição de fragilidade, paralelamente ao seu caráter de áreas de interesse para o mercado turístico imobiliário e para a ocupação humana como um todo, se configuram como importantes áreas de interesse geográfico.

Em estudos sobre os impactos da implantação do complexo turístico Costa do Sauípe no litoral baiano, com destaque unânime na literatura acerca da tipologia de CTIs em todo o Brasil, considerado o primeiro empreendimento desta tipologia e, até hoje, um dos maiores em área e diversidade de componentes, Couto (2003) aponta como impactos negativos: a imigração; aumento do custo de vida; prostituição; consumo e tráfico de drogas; poluição de efluentes (devido a falhas no tratamento de esgoto) causando problemas de saúde na população e morte de peixes que são fonte de subsistência de muitos nativos; além de degradar ecossistemas como manguezais e contaminar lençóis freáticos devido ao despejo de esgotos. Mas destaca o fortalecimento e a valorização do artesanato local, a estruturação e a criação de associações e cooperativas, a melhoria das condições de saúde e educação e de serviços como o abastecimento de água e de luz, como impactos positivos (COUTO, 2003).

No Ceará, em estudo sobre o Complexo Aquiraz Riviera, Lima (2015) aponta a escassez de água, sobrecarga do aterro sanitário do município e desmatamento como impactos ambientais negativos. E o isolamento do empreendimento, relacionada ao seu sistema *all inclusive* e sua diversidade de atrativos, como impacto negativo social.

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 turística imobiliária 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, deixam a cargo 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.

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.

É ampla a literatura que discute as relações estabelecidas entre política e economia. Um importante trabalho que retrata esse dilema pela perspectiva da governança urbana foi introduzido por David Harvey (1996), que apresenta a emergência do empresariamento urbano, forma de governança pautada sobre a ideia de parceria público-privada, na qual os poderes públicos locais empenham-se na atração de investimentos, financiamentos externos e fontes geradoras de emprego para as cidades. Em inúmeras cidades ao redor do globo ficaram evidentes os efeitos dessa transformação, importantes espaços públicos urbanos passaram por intervenções, visando à produção de espaços atrativos para o mercado financeiro globalizado e para o turismo, as funções do lazer e do consumo cultural ganharam destaque nesse movimento de forte conexão entre as escalas local e global. Com essas abordagens, dá-se maior atenção aos novos dilemas enfrentados pelas cidades, em cenários de competições interurbanas que exercem limitações aos

projetos específicos locais, forçando “a reprodução repetitiva e em série de certos padrões de empreendimentos” (ibid., p. 56). Milton Santos (1993), apontou um processo análogo no Brasil: o uso corporativo do território como uma tendência da urbanização brasileira no fim do século XX.

Os estudos gerais (HARVEY, 1989; SANTOS, 1993) 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) e 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, consideradas como mecanismos de escape no contexto de competição por investimentos. É por essa perspectiva que pretendemos apresentar nesta discussão sobre os espaços litorâneos metropolitanos, a perspectiva que enfoca os efeitos diretos e indiretos das ações políticas sobre o espaço e a convergência com as forças econômicas e culturais que se impõem no atual momento. As escolhas dos governos locais se mostram altamente relevantes, principalmente no que concerne às políticas urbanas, mas a literatura acerca da dimensão decisória do poder local sobre os espaços urbanos ainda é difusa e, dessa forma, nos propomos a contribuir teórica e metodologicamente nessa discussão.

O universo de Complexos Turístico Imobiliários compreende, relativamente, poucos exemplares, construídos e em funcionamento, no recorte espacial de municípios litorâneo-metropolitanos da região Nordeste do Brasil. A partir da aplicação da amostragem intencional, com base nos recortes espaço temporais mencionados, selecionamos o estudo de caso do Complexo Aquiraz Riviera, localizado na Região Metropolitana de Fortaleza – CE. Os motivos para tal escolha são vários, dos quais destacam-se a maior disponibilidade de dados oficiais em meios digitais, fundamentais para o contexto de pesquisas em período pandêmico, assim como a proximidade para possíveis confrontações de informações e para a realização de entrevistas, para além da relevância no caso no contexto regional, visto que esse apresenta um estágio muito avançado em relação à complexidade dos empreendimentos e projetos futuros. Através da investigação de fontes primárias e secundárias e da combinação de técnicas observacionais, documentais e aplicação

de entrevistas, o empreendimento será analisado em sua relação com os governos locais.

Quadro 1 – Síntese da metodologia

Objetivo	Dados	Fontes	Tratamento	
Descrever o processo de reprodução dos espaços litorâneo metropolitanos do Nordeste brasileiro, no início do século XXI, a partir da emergência dos empreendimentos do tipo Complexo Turístico Imobiliário;	A difusão turístico-imobiliária no nordeste brasileiro	Dantas, (2009); Pereira (2012, 2013, 2014); Silva e Ferreira (2008), Barbosa (2014), Sousa (2016), Silveira e Rodrigues (2015), Lacerda (2010), Barbosa e Coriolano (2017), Mazon e Aledo (2005)	Revisões e análises que dão fundamentos às escolhas metodológicas;	
	O modelo Complexos Turístico Imobiliário	Demajorovic et. al. (2011, 2015), Araújo (2011), Pereira (2012, 2017), Brandão (2013), Kondo e Laterza (2008), Sousa et. al. (2016), Silva (2016), Barbosa (2014), Ebert (2011), Sousa (2012), Gomes e Silva (2013)		
	CTIs do Nordeste brasileiro: Características gerais, Processo de Implantação, Estratégia de lançamento de empreendimentos, Interação entre os investidores e com as municipalidades, Interação entre os investidores e com as municipalidades	Web, nos principais Jornais e páginas informativas		Levantamento exploratório com as palavras-chave “Complexo turístico”, “Empreendimento turístico Imobiliário”, entre 2000 e 2021
				Hemerotecas digitais e fichamento para citação
		Kondo e Laterza (2008), Sousa, Matias e Selva (2016), Araújo (2011).	Revisão de levantamentos de empreendimentos dos mesmos padrões de porte e funções até o momento em pesquisas sociais identificadas	
		EIA/RIMAS, Notícias, Diários Oficiais dos Estados e dos Municípios, RMS: Limonad (2007), Couto (2003), Andrade et. al. (2004), Souza (2014), Santos (2011), Silva (2017) Rmr: Pontes (2012, 2013), Nascimento (2021) RMF: Cavalcante (2012), Leal (2018).	Tabulação comparativa entre os CTIS no Nordeste e espacialização em cartograma temático	
			Descrição e análise dos 6 (seis) casos de Complexos Turísticos Imobiliários em funcionamento no Nordeste, divididos por regiões metropolitanas	
Identificar e avaliar as estratégias e práticas espaciais dos agentes produtores do espaço urbano, os modelos de	Tendências da urbanização no Brasil	Limonad (2018), Santos (1993), Silva e Ferreira (2007), Lencioni (2015, 2017), Dantas (2009), Pereira (2014), Corrêa (1992)	Revisões e análises que dão fundamentos ao quadro analítico	
	O modelo de governança urbana empreendedora	Harvey (1989, 1996, 2009, 2012), Theodore et. al. (2009), Botelho (2004), Mendes (2017), Lefebvre (1999), Faguet, 2012, 2014)		

planejamento urbano implementado e as políticas urbanas em relação aos Complexo Turístico Imobiliário;	As escalas de realização dos CTIs	Sager (2011), Brenner (2003, 2004), D'albergo e Lefèvre (2018), IBGE (2018), Borja e Castells (1996)	
	A produção do espaço urbano entre o público e o privado a partir da implantação de CTIs	Marques (2017), Carlos (2001), Rufino (2015), Corrêa (2011), Lages (2019), Limonad (2007), Pereira (2013)	Descrição e análise
	Ação governamental e instrumentos de política urbana	Souza (2004), Souza (2014), Brasil (1988), Pereira e Dantas (2008), Barbosa (2014), Araújo e Vargas (2013), Santos (2011), CONAMA, Couto (2003), Limonad (2018), IPEA (2015), Santos (2011), Machado (2008)	
Analisar os marcos legais e instrumentos políticos e normativos envolvidos na realização dos CTIs nas múltiplas escalas e com os espaços onde os empreendimentos se instalam;	Políticas urbanas relacionadas direta e indiretamente aos CTIs	Planos Diretores, Leis de Uso e Ocupação, Resoluções do CONAMA, Decretos e Leis Municipais	Descrição e análise
Avaliar o modelo de governança praticado no Complexo Turístico Imobiliário Aquiraz Riviera, distinguindo as relações de controle e responsabilidades no ordenamento urbano entre os setores público e privado, a partir da gestão dos serviços urbanos básicos.	Políticas de Atração de investimento	Protocolo de Intenções e Legislações municipais e estaduais	Descrição e análise
	Políticas de ordenamento territorial: Alterações nos zoneamentos e no uso do solo em relação do CTIs	Entrevistas	Transcrição e análise
		Planos Diretores, Leis de Uso e Ocupação, Resoluções do CONAMA, Decretos e Leis Municipais	Descrição e análise
	Políticas de Provisão de serviços urbanos básicos: Saneamento e Abastecimento de Água Urbano, Energia, Sistema Viário, Comunicação, Acesso às áreas públicas	Conjunto dos dados coletados em todo o trabalho	Descrição e análise
A governança urbana nos municípios litorâneos metropolitanos a partir do caso de Aquiraz			

Fonte: Organizado pelo autor (2021).

A pesquisa documental compreenderá a coleta de um conjunto de dados secundários divididos em três eixos:

- 1) Ações dos agentes produtores do espaço litorâneo metropolitano (dos investidores privados, e destes com o os governos estaduais e municipais nos processos de governança dos espaços litorâneos), a partir de quatro principais fontes:
 - a) Documentos comerciais dos empreendimentos (sites, blogs, folders, entre outros);
 - b) Notícias e matérias jornalísticas, dos principais veículos de informação locais e nacionais, com o objetivo de construir uma hemeroteca digital, a partir da busca por palavras-chave como: “Complexo Turístico”; “Complexo Turístico imobiliário”; e “Aquiraz Riviera”; entre os anos de 2000 e 2020. O conjunto de informações coletados dos artigos jornalísticos, das leis, licitações e demais atividades das divisões administrativas do Estado nas múltiplas esferas, sobre as ações legais envolvendo os CTIs, formarão o sustentáculo para uma posterior sistematização em formato de infográfico linha do tempo; e
 - c) Diários oficiais dos municípios e estados, nos quais as empresas comunicam algumas das ações legais (solicitações de licenças, apresentação do patrimônio)
 - d) Entrevistas com informantes-chave, com representatividade em instituições públicas, de áreas técnicas de secretarias da Prefeitura Municipal de Aquiraz
- 2) Ações Públicas nas diferentes esferas, a partir dos instrumentos políticos e normativos:
 - a) Nível estadual: Políticas Públicas para o desenvolvimento do turismo promoção de infraestruturas; Instrumentos de cooperação público-privados (Protocolos de Intenções, Políticas Público-Privadas); licenciamento e fiscalização de obras de grande impacto, entre outros; e
 - b) Nível municipal: renúncias fiscais; planos diretores; leis de uso e ocupação do solo; licenciamento e fiscalização de obras de impacto local, entre outros).
- 3) Configurações socioespaciais do município de Aquiraz (a partir dos órgãos oficiais de pesquisa, como: IBGE, IPEA, IPECE, SEMA. Os dados situarão as condições econômicas, fiscais, de infraestrutura, populacionais, ambientais do município e sua relação com o empreendimento situado.

As etapas descritas até aqui, por se tratarem de pesquisa documental em bases públicas, com acesso livre aos dados, não tiveram o projeto de pesquisa submetido ao Conselho de Ética em Pesquisa.

As técnicas documentais conduzem a análise de legislações, instrumentos publicitários dos empreendimentos e matérias jornalísticas, enquanto a técnica da entrevista abre o diálogo com os representantes dos investidores privados e com os representantes dos governos locais, estaduais e municipais, das áreas de turismo e planejamento do território.

Além destes, foram analisados dados primários extraídos das transcrições de entrevistas semiestruturadas com os representantes pelos Complexos Turísticos Imobiliários e representantes dos governos locais dos complexos Aquiraz Riviera e Reserva do Paiva. As entrevistas foram realizadas pelo grupo de pesquisa liderado pelo Professor Dr. Alexandre Queiroz Pereira, no ano de 2019, nas regiões metropolitanas de Fortaleza e Recife. Os sujeitos entrevistados possuem experiência (participação e conhecimento) nos instrumentos políticos identificados nos processos envolvidos na implantação dos CTIs Aquiraz Riviera e Reserva do Paiva; e/ou nas problemáticas acerca da capacidade de gestão dos governos municipal e estadual.

Para complementação dos dados da pesquisa, considerou-se pertinente a realização de coleta de dados primários mais recentes. Considerando a metodologia adotada com a abordagem de estudo de caso, com base no caso do Complexo Aquiraz Riviera, pré-definida para a pesquisa e o recorte temático definidos pelas ações públicas empreendidas em razão da implantação dos CTIs. Assim, foi considerado como o universo de investigação informantes-chave representantes de instituições públicas a nível municipal. o levantamento de dados primários para a

Para a realização deste estudo, os elementos da amostra foram escolhidos de modo intencional a partir da análise das informações apreendidas nos dados secundários e dos objetivos do estudo os quais se destacaram a atuação da municipalidade. A amostra consistiu em 2 indivíduos, informantes-chave, com representatividade em instituições públicas, de áreas técnicas de secretarias da Prefeitura Municipal de Aquiraz, se justificando pela capacidade técnica informativa que os respondentes detêm sobre o problema. Para Vilela (2009, p. 248) a abordagem intencional “usa-se, com frequência, na pesquisa qualitativa, embora, a generalização

dos resultados não possa ser efetuada”, sendo suficiente e adequada ao âmbito do estudo de caso.

A técnica definida para o levantamento dos dados foi a entrevista semi estruturada, formada por um conjunto de perguntas que nortearam a unidade temática do trabalho. Segundo Hitchcock e Hughes (apud NEVES, 2014), este tipo de entrevista “[...] confere a abertura necessária para que o entrevistado complemente suas respostas mostrando-se sensível ao contexto de interação em que a mesma ocorre”, nesse sentido é capaz de revelar importantes detalhes qualitativos à interpretação dos processos sociais investigados.

Foi elaborado 1 questionário (APÊNDICE A), formado por perguntas abertas, a ser aplicado nas entrevistas com os representantes técnicos de secretarias da Prefeitura Municipal de Aquiraz. O questionário com questões abertas tem intuito de oferecer maior liberdade ao informante e a possibilidade de inclusão de perguntas pontuais. O questionário de entrevista englobou 15 perguntas, procurando recolher junto dos participantes informações sobre as condições das políticas de ordenamento do território, os instrumentos utilizados pela municipalidade, a relação com os empreendimentos, entre outros temas contíguos.

O projeto do trabalho foi submetido ao Conselho de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Ceará/PROPESQ-UFC e, após a aprovação, houve realização das entrevistas nas seguintes datas: 28/10/2021 e 29/10/2021, nos locais: Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo, Desenvolvimento Agrário e Recursos Hídricos de Aquiraz, Secretaria Municipal de Turismo de Aquiraz, respectivamente.

O objetivo das entrevistas era entender de que forma os agentes públicos se envolvem nos processos de atração, implantação e funcionamento dos mega empreendimentos turístico-imobiliários nas áreas costeiras do município de Aquiraz. Os sujeitos foram convidados a participar da investigação, sob a condição do uso exclusivo para fins acadêmicos, através de contato por e-mail ou telefone, estabelecido pela autora. Tendo sido explicada a todos os objetivos do estudo e o propósito da investigação.

Os dados das entrevistas foram analisados através do método de análise de conteúdo. A análise de conteúdo se inicia a partir da leitura das respostas obtidas nas entrevistas. A técnica organiza-se entre as etapas de pré-análise, correspondente

à exploração do material; e de tratamento dos resultados, com a inferência e a interpretação dos mesmos (BARDIN, 2011, p. 121). Foi realizada a transcrição do conteúdo das entrevistas, mantendo expressões e termos que fizerem parte das mensagens. A transcrição possibilitou a leitura pormenorizada das entrevistas, a criação de quadros temáticos para sistematizar as principais informações obtidas em relação aos assuntos estudados.

Esta dissertação tem a apresentação das discussões e análises estruturada textualmente em quatro capítulos, após esta introdução: 1. Reprodução do espaço litorâneo metropolitano no início do século XXI a partir dos Complexos Turísticos Imobiliários; 2. Governança nas novas espacialidades urbanas: políticas urbanas e a emergência da escala local; 3. O Aquiraz Riviera e governança urbana em Aquiraz, CE; e Conclusão.

No primeiro capítulo, forneceremos um pano de fundo histórico, aliado a conceitos, definições e descrições das principais características na análise dos Complexos Turísticos Imobiliários. Abordando o processo de reprodução dos espaços litorâneo metropolitanos do Nordeste brasileiro a partir da emergência dos empreendimentos do tipo Complexo Turístico Imobiliário, a análise segue desde o processo de difusão turístico-imobiliária no nordeste brasileiro à emergência do modelo Complexo Turístico Imobiliário, até uma descrição aprofundada das características gerais, processo de implantação, estratégia de lançamento de empreendimentos e interação entre os investidores e com as municipalidades nos casos de CTIs do Nordeste brasileiro identificados.

O segundo capítulo apresenta o panorama político e econômico que alterou as dinâmicas escalares em todo o mundo e projetou as atenções sobre a escala local. construir uma discussão sobre as políticas urbanas a partir das ações governamentais, das funções formais do poder público e das relações com o setor privado. Também será analisada a capacidade de gestão dos governos municipais, a partir das discussões teóricas acerca do papel dos governos locais associadas aos dados empíricos da participação direta e indireta dos municípios nos processos de implantação dos Complexos Turísticos Imobiliários.

Abordaremos as políticas do urbano, mas enfocando nas relações entre os agentes políticos e econômicos, seguindo a denominação de coalizões, e seus desdobramentos sobre o atual modelo de governança urbana dos litorais

metropolitanos. Acreditamos que a análise dessas coalizões são fundamentais para entender porque os processos que partem de mesmas tendências político-econômicas globais, geram resultados diferentes até mesmo em recortes regionais com formação sociopolítica com características próximas, como pode ser observado no já citado cenário de descontinuidades, entre adaptações e abandonos, nas implantações dos Complexos Turísticos Imobiliários do nordeste brasileiro.

No terceiro capítulo, para a avaliação do modelo de governança identificado a partir da distinção dos mecanismos de controle e responsabilidade no ordenamento urbano entre os setores público e privado, são abordadas as variáveis preponderantes identificadas. O conjunto de indicadores avaliados aliados às avaliações dos dados analisados nas entrevistas transcritas com os representantes dos empreendimentos e dos governos municipais, dão a base para a construção de um quadro avaliativo dos modelos de governança urbana nos municípios litorâneos metropolitanos a partir do caso de Aquiraz e do Complexo Turístico Imobiliário Aquiraz Riviera.

2 REPRODUÇÃO DO ESPAÇO LITORÂNEO METROPOLITANO NO INÍCIO DO SÉCULO XXI A PARTIR DOS COMPLEXOS TURÍSTICOS IMOBILIÁRIOS

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. Frequentes discontinuidades nos projetos privados, que geram adaptações e rupturas, apontam para as complexidades envolvidas nos contextos locais e estas dão o direcionamento para a abordagem aqui proposta.

Como toda análise espacial, para essa abordagem é essencial identificar as convergências, entre as macros determinações socioeconômicas (processos sociais, econômicos, políticos, culturais de escalas supralocais que atingem o determinado recorte espaço temporal) e o espaço social, para entender o resultado da interseção dessas forças sociais e suas formas de atuação (VILLAÇA, 1998, p. 44). Para compreender o fenômeno que vem se realizando especialmente nas faixas metropolitanas da região Nordeste, é preciso que se esclareça a relação entre processos multiescalares e que atingem diferentes níveis sociais, como serão apresentados ao longo deste capítulo.

Com força nos países centrais desde a década de 1970 e em todo o mundo desde o início dos anos 1990, os processos de globalização, democratização e descentralização política, foram responsáveis por estimular um renascimento e expansão do interesse acadêmico pela política local. Fato bem observado a partir dos relatórios de política de organizações internacionais e de desenvolvimento como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial, que abordam os efeitos da descentralização sobre os resultados do setor público, como níveis de investimento, prestação de serviços públicos, indicadores de educação e saúde e estabilidade macroeconômica, entre outros.

O processo de descentralização política e espacial do Estado, formando em meio a “tensões entre novos atores econômicos e sociais com lógicas próprias, ao lado de práticas políticas convencionais, uma tendência atomizante com enclaves de articulação, configuram o complexo Estado contemporâneo” (BECKER, 1988).

As características políticas das jurisdições subnacionais nos diferentes modelos políticos apresentam bastantes variações, nesse sentido, as análises

construídas a partir de países centrais contribuem, mas demandam serem atentamente avaliadas quanto às particularidades da cultura política e econômica local. A análise que aqui propomos, colabora nesse eixo da literatura, ao passo que revela as características da influência da política local sobre um fenômeno de grande relevância.

A descentralização política foi um dos processos mais importantes do último século, tendo atingido um grande número de países e implicado em profundas transformações em termos de governança. A tendência atingiu todas as regiões do mundo e inclui dos países centrais aos subdesenvolvidos, e com formação social completamente diversas (FAGUET, 2014). A descentralização, em geral, tem objetivo de reconstituir o governo, de uma organização burocrático-hierárquica, para um sistema de autogoverno caracterizado pela participação e mais proximidade do território.

A paisagem urbana possibilita a identificação da forma 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.

Há muitos elementos espaciais para essas transformações institucionais. A indefinição das fronteiras institucionais é uma característica fundamental do modelo de empresariamento das cidades (Harvey, 1989) e da política urbana neoliberal (Brenner e Theodore, 2002). Essa leitura não constitui uma tentativa de explicação do processo em questão pela transposição simplista dos argumentos já muito 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 (BRENNER E THEODORE, 2002; HACKWORTH E MORIAH, 2006; HE E WU, 2009; ONG, 2007; PECK, THEODORE, E BRENNER, 2009; RUMING, 2005; WU, 2008 APUD 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.

No fim da década de 1980, dois fatores influenciaram as transformações político-econômicas, consolidando o papel do poder público local: Criação da Constituição Federal de 1988 e o Consenso de Washington em 1989, o primeiro enquanto um instrumento legal responsável pela descentralização dos poderes no Brasil, incluindo a participação popular no processo, e o segundo enquanto instrumento responsável pela indução da descentralização dos poderes nos países, através da reforma econômica e tributária, com ideais de redução dos gastos públicos (OLIVEIRA, 2017).

Nesse contexto, uma das principais atribuições do Estado diz respeito à função fiscal, geradora de fontes de recursos para a realização das políticas públicas e todas as funções dependentes desta, previstas na constituição. Essa função gera um tipo de guerra de subsídios entre as cidades pelos investimentos privados em detrimento da esfera pública (MARICATO, 2001).

De acordo com Campbell (2001, p. 2 apud FAGUET, 2014), na América Latina “os governos locais começaram a gastar 10 a 50 por cento das receitas do governo central”, o que ele denomina como “a revolução silenciosa” e argumenta que ela gerou um novo modelo de governança baseado em liderança inovadora e capaz, alta participação popular e um novo contrato implícito que rege a tributação local.

2.1 A difusão turístico-imobiliária no nordeste brasileiro

Os geógrafos há muito se interessam por estâncias balneares e a valorização dos espaços litorâneos a partir das práticas marítimas modernas (Dantas, 2004). E, na literatura da geografia urbana e do turismo, os complexos turísticos vêm ocupando um lugar de destaque (PEREIRA, 2017; BARBOSA, 2014; SOUSA, 2016), enquanto fixos que possuem um ambiente construído e morfologia urbana resultante de um complexo de forças econômicas, políticas e tecnológicas.

Para entender como esse modelo chegou às faixas litorâneas dos municípios metropolitanos do Nordeste brasileiro, é importante revisar brevemente algumas das principais mudanças que esses espaços passaram no último século e

como as atividades turística e imobiliária impulsionaram o processo de urbanização nessas áreas.

No século XX a maritimidade moderna foi responsável por uma série de representações captadas pela sociedade, alcançando usuários, políticas públicas e mercado imobiliário (PEREIRA, 2014). Dantas (2002, 2009) demonstrou ao longo de seus estudos a relação entre aspectos de ordem social, econômica, tecnológica e simbólica que convergiram para a valorização dos espaços litorâneos. Influenciada pelo modo de vida ocidental, a descoberta dos espaços litorâneos para os novos usos pela sociedade local naquele século, baseada na transformação da mentalidade (de sociedade interiorana à sociedade marítima) e na incorporação de novas relações com o meio ambiente e o espaço, impulsionou a valorização dos espaços à beira mar.

A paisagem litorânea associada às condições de sol e vento tornaram-se, ao longo do século, potencialidades amplamente empregadas e disseminadas, promovendo a ampliação do uso dos espaços litorâneos. As zonas de praia passaram de espaços oportunos ao tratamento de doenças respiratórias para espaços definidos por demandas de lazer (entre elas a vilegiatura e o turismo) e moradia, advindas das classes mais abastadas (DANTAS, 2009).

Desde a década de 1970, o turismo é apontado como um dos vetores mais significativos na transformação territorial da zona costeira do Brasil, inicialmente com a expansão urbana e de especulação imobiliária no litoral Sudeste e Sul do país e, mais recentemente, do litoral Nordeste, onde a expansão turístico-imobiliária, a partir dos anos 1990, é impulsionado pela convergência de ações de agentes governamentais e promotores privados (SILVEIRA e RODRIGUES, 2015).

Pereira (2014), identifica entre os anos 1960 e 1970 os primeiros grupos de vilegiaturistas e, por conseguinte, de suas segundas residências no litoral metropolitano, sempre marcados por investidas de promotores locais. A década de 1970 é marcante no processo de produção dos primeiros espaços litorâneos destinados ao turismo e vilegiatura, produto da convergência de ações de diversos agentes sociais, tendo os incorporadores imobiliários e o Estado relevância em todas as fases identificadas deste processo.

Já nesse período, as áreas metropolitanas dos estados do nordeste passaram por importantes modificações expressas na forma de crescimento e distribuição espacial paralelo à zona de praia, impulsionados pela valorização turística

(DANTAS, 2009). O turismo abre as portas para os fluxos internacionais de capitais interessados no desenvolvimento imobiliário e surge como uma das principais formas de acumulação.

Segundo Pereira (2014, p. 100), entre as décadas 1970 e 1980, as terras dos litorais metropolitanos aos não metropolitanos foram loteadas, e assim transformadas em terras urbanas, em larga escala pelas empresas imobiliárias, estando nos dias atuais a maioria completamente ocupadas, formando as principais aglomerações que se organizam, em geral, de forma fragmentada ao longo da zona litorânea.

Até o início da década de 1980, o modelo de ocupação do litoral era marcado pela produção individual. Mas, ao longo da mesma década, a moda do morar ocasionalmente no litoral, influenciou a construção dos primeiros empreendimentos imobiliários no litoral pelas incorporadoras locais. Esse período marcado pela difusão de práticas marítimas modernas como a vilegiatura e de processos decorrentes como a expansão imobiliária, fez surgir novos arranjos imobiliários e financeiros que possibilitaram a realização da casa de praia (PEREIRA, 2013).

Segundo Pereira (2012, p. 313) os modelos de empreendimentos mais comuns no litoral do Nordeste são os condomínios fechados com oferta da estrutura de lazer, presentes em todas as regiões metropolitanas em grande número, e os Complexos Turístico Imobiliários, “que assumem a forma de uma estação balneária totalmente planejada, com opções hoteleiras, imobiliárias (tanto verticais como horizontais) e atrativos artificiais (como campo de golfe)”, estes menos recorrente devido, entre outras razões, seu tamanho (área em centenas de hectares).

A dinamização do setor turístico é resultante de sua articulação com o Estado e da associação com o capital imobiliário, conformando o setor turístico-imobiliário que é, assim, uma derivação de fração do capital imobiliário (LACERDA, 2010). Essa conjunção foi formada por “um emaranhado de redes de agentes econômicos globais que se imiscuem nos circuitos financeiros dos mercados locais oligopolizados...” (LEAL, 2010, p.327 apud LACERDA, 2010), que tornou possível a produção dos complexos turísticos e residenciais de alto padrão cada vez mais proeminentes nos litorais metropolitanos.

O produto ‘turístico-imobiliário’ pode ser descrito como um grupo integrado de hospedagem, instalações residenciais e de lazer que são mutuamente

compatíveis [...]. Tipicamente, estes projetos de maturação de longo prazo podem facilmente decorrer uma década desde a concepção inicial do produto até o êxito do retorno financeiro do investimento. O empreendimento turístico-imobiliário é um produto complexo, no qual é necessária a criação de valor ao longo de seu desenvolvimento para a sua viabilidade (CANTERA, VASQUES e MOURA, 2005, p. 2, apud EBERT, 2011).

No início do século XXI, o litoral nordestino passou a integrar o circuito mundial do consumo dos lugares destinados à vilegiatura marítima e de sol, justificando a construção de empreendimentos de lazer originados em outros países, atraindo turistas e vilegiaturistas estrangeiros, para um modelo semelhante e com custos menos elevados do que outras localizações originais (PEREIRA, 2012). Silva e Ferreira (2007), afirmam serem empresas portuguesas e espanholas as maiores investidoras nos litorais metropolitanos do Nordeste do Brasil, transformando o ritmo de crescimento urbano e a dinâmica econômica dessas áreas, mediante um transbordamento das atividades turísticas desenvolvidas no Sul daqueles países.

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 justamente neste período que as principais redes hoteleiras estrangeiras iniciam seus processos de implantação 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 se deram 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).

As políticas públicas de turismo são sustentadas pelo discurso político do desenvolvimento econômico a partir do aumento da oferta de emprego e da renda e representa, sobretudo, o eixo do turismo convencional, modelo prioritário nas formas de organização e produção dos territórios turísticos no Brasil, representado no Nordeste pelo Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - PRODETUR (BARBOSA E CORIOLANO, 2017, P. 88). Segundo Silva (2017) a chegada das grandes marcas de capital estrangeiro, sobretudo portuguesas e espanholas, está

diretamente relacionada às primeiras políticas públicas para o desenvolvimento do turismo, no Nordeste com o PRODETUR I e II.

Há muito já tem sido demonstrado que o componente imobiliário se reproduz pela produção de terrenos urbanos em localidades turísticas ou potencialmente turísticas (MAZON e ALEDO, 2005). Este modelo de atividade tem como característica a preponderância do negócio imobiliário ante ao turístico. Ou seja, não se fundamenta na promoção do turismo em um determinado local, mas no investimento em terrenos, a preços acessíveis, em mercados imobiliários emergentes e com condições favoráveis no que tange à estrutura fundiária e mercado de trabalho.

A emergência de uma nova forma de desenvolvimento da atividade turística, combinando turismo tradicional ao setor imobiliário, representado pelos CTIs, ampliam as condições de retorno financeiro dos investidores (SOUSA et. al., 2016, p. 178), ou seja, as condições de reprodução desses agentes, tendo em vista que este novo processo se faz apoiado na necessidade de comercialização de segundas residências, em um contexto de crise econômica que obriga o mercado imobiliário a reinventar-se. Silva e Ferreira (2008) afirmam que os consumidores veem na compra de uma propriedade nos novos empreendimentos uma forma de investimento, tendo em vista as possibilidades de realizar aluguel da residência.

As receitas provenientes da venda de imóveis financiam os custos de implementação dos hotéis e outros equipamentos (DEMAJOROVIC et. al., 2011). Essa lógica se evidencia com a instalação dos empreendimentos em áreas próximas às metrópoles e aos polos turísticos já desenvolvidos, mas que ainda não foram explorados.

As redes hoteleiras estrangeiras buscam minimizar seus riscos atraindo investimentos de fontes locais privados ou governamentais, sobretudo no que diz respeito à infraestrutura, e não investindo grandes somas de capital próprio fora de seus territórios, participando dos lucros de seus hotéis no terceiro mundo através de tarifas de gerenciamento, investimento direto limitado, contratos de licenciamento, franquia e acordos de serviço (CARDOSO, 2005).

A aliança entre empreendimentos de hospedagem e segundas residências associada às formas de propriedade como *timeshare* (em que o bem imóvel é adquirido por um período de tempo de uso, compartilhado com outras pessoas e administrado pela gerência do resort), com equipamentos de lazer, minimizam a

sazonalidade turística; proporciona que os hóspedes dos hotéis tornem-se potenciais consumidores dos imóveis presentes no Complexo; e que proprietários e as operadoras hoteleiras, através do aluguel do imóvel, compartilhem lucros, garantindo retorno ao investidor proprietário, maior lucratividade às operadoras hoteleiras, e uma satisfação do hóspede em ter acesso a uma grande variedade de empreendimentos (SILVA, 2016).

Assim, os investimentos em empreendimentos associando os setores turístico e imobiliário privados no Brasil ganham relevância a partir dos fins da década de 1990, respondendo às demandas de múltiplas escalas, estes seguem padrões da lógica de mercado internacional que tem sua origem registrada na Espanha, um dos principais exportadores mundiais desse modelo, como demonstraram Demajorovic et. al. (2011).

Mas são com as políticas públicas e a ação efetiva do Estado e dos empreendedores privados na promoção da atividade turística e na incorporação imobiliária que se percebe um desenvolvimento acelerado de transformações na forma e conteúdo desses espaços.

Pereira (2012), em seu estudo sobre a urbanização litorânea no nordeste do Brasil, demonstra como a confrontação dos mecanismos histórico-espaciais tradicionais, como as comunidades pesqueiras, e modernos, como os Complexos Turístico Imobiliários, transforma o espaço litorâneo de maneiras sem precedentes, demonstrando: “a reunião de um caleidoscópio de tempos, com processos de diferentes velocidades. Em poucos anos, cerca de uma década, um único empreendimento dessa natureza reorganiza uma área igual ou superior as localidades centenariamente constituídas, inclusive revertendo ordens de prioridades de investimentos públicos”. Os grandes empreendimentos turísticos e imobiliários, representando um dos principais objetos de investimentos privados, “são também capazes de gerar sinergias, ativando o interesse de proprietários de terras locais e empresários do setor imobiliário na construção de condomínios de menor envergadura, que se apoiam nas virtualidades mercadológicas promovidas pelos complexos” (PEREIRA, 2012).

Os complexos Turísticos Imobiliários mostram a importância do capital global e dos atores internacionais em projetos de desenvolvimento de propriedades locais e como as cidades são desenvolvidas por meio de relacionamentos

internacionais. Por outro lado, os governos locais têm desempenhado um papel importante nesse processo, ao passo que fornece a infraestrutura necessária para o avanço das atividades. Não é por acaso que as atividades turístico-imobiliárias se localizam nos principais eixos viários dos estados. Implicam ocupações territoriais importantes; proporcionam bens, como a água, que são escassos em espaços esquecidos, mas priorizados para o consumo de luxo; e extraem vantagens comparativas, das características climáticas no turismo de sol e mar, como da competitividade derivado do preço da terra e dos investimentos públicos.

Nesse sentido, uma questão que se mostrou importante para entender o desenvolvimento desigual dos empreendimentos no espaço regional, diz respeito à forma como o governo local intervém no setor de desenvolvimento imobiliário, pois as práticas de planejamento relacionadas aos projetos de incorporação são diferentes, podendo ser mais passivas ou mais ativas.

2.2 Complexos Turísticos Imobiliários no Nordeste brasileiro

Os investimentos em empreendimentos associando os setores turístico e imobiliário privados no Brasil ganham relevância a partir dos fins da década de 1990, respondendo às demandas de múltiplas escalas, estes seguem padrões da lógica de mercado internacional que tem sua origem registrada na Espanha, um dos principais exportadores mundiais desse modelo, como demonstraram Demajorovic et. al. (2011).

A criação de novas tipologias de empreendimentos e a expansão destas pelos espaços litorâneos do Nordeste do Brasil respondem ao amplo processo de reestruturação da economia mundial. Segundo Demajorovic et. al (2011), na década de 2000 os investidores estrangeiros exportaram seus modelos de empreendimentos como forma de manter a lucratividade, mantendo as características de privatização e ocupação de extensas áreas, unindo resort, residências e, em alguns casos, campos de golfe, como no modelo europeu. É justamente neste período que as principais redes hoteleiras estrangeiras iniciam seus processos de implantação ao longo do litoral brasileiro e, especialmente, nas regiões metropolitanas nordestinas.

A abertura dos mercados mundiais para o avanço das redes hoteleiras internacionais, observada através da entrada de investimentos estrangeiros diretos e

fundos de investimentos para o setor, se explicam no contexto da liberação financeira (ARAÚJO, 2011).

Analisando o caso espanhol, Aledo et. al. (2007) afirmam ser este modelo de ocupação do espaço litorâneo caracterizado, além dos positivos impactos econômicos no âmbito da produção imobiliária, pela diminuição da sazonalidade e da concentração espacial, o desenvolvimento limitado da oferta de atividades complementares, o baixo nível de planejamento da expansão, a baixa despesa turística que gera, a corrupção urbana vinculada e fortes impactos ambientais. Sobre os impactos, os autores ainda colocam:

La experiencia española demuestra un proceso marcado por la artificialización del litoral y la desaparición de las actividades y culturas locales sustituidas por la cultura cosmopolita global. La transformación del paisaje también generó graves impactos sobre el medio ambiente como la retirada de la vegetación y un inadecuado tratamiento de efluentes y residuos sólidos. Se destaca que muchos de los efectos negativos presentan como resultado la descalificación de algunos destinos turísticos en virtud de la masificación de la actividad, el déficit de servicios ofrecidos y el aumento de la inseguridad. (DEMAJOROVIC et. al., 2011, p. 785).

Ao longo do litoral do Nordeste pode-se identificar diversas tipologias de domicílios de uso ocasional, das tradicionais casas de praia, aos condomínios, condomínios-resorts, resorts, entre outros. Para entender os processos recentes da urbanização litorânea metropolitana deu-se enfoque nos Complexos Turísticos Imobiliários – CTI por sua característica de unir as práticas de vilegiatura e turismo, demonstrando o papel dos lazeres na urbanização do litoral metropolitano de Fortaleza.

Segundo Pereira (2012, p. 313) os modelos de empreendimentos mais comuns no litoral do Nordeste são os condomínios fechados com oferta da estrutura de lazer, presentes em todas as regiões metropolitanas em grande número, e os Complexos Turístico Imobiliários, “que assumem a forma de uma estação balneária totalmente planejada, com opções hoteleiras, imobiliárias (tanto verticais como horizontais) e atrativos artificiais (como campo de golfe)”, estes menos recorrente devido, entre outras razões, seu tamanho (área em centenas de hectares). Segundo Demajorovic et. al. (2011), os CTIs diferenciam-se dos primeiros empreendimentos turísticos realizados até o final da década de 1990 pela nova composição dos serviços oferecidos, principalmente com grande diversidade na infraestrutura recreativa, agregam estruturas hoteleiras, residenciais e recreativas de forma integrada em

amplas áreas. Segundo o mesmo autor, esses elementos complementam e ampliam as condições de lucratividade dos negócios, tendo no componente imobiliário a redução dos riscos financeiros associados ao longo período de desenvolvimento e a sensibilidade às flutuações da situação econômica apresentada pelos tradicionais resorts (Ibid).

Para Pereira (2012) os Complexos Turístico Imobiliários são responsáveis por diversificar e renovar os padrões de vilegiatura, com novas formas arquitetônicas e de acesso, no litoral do Nordeste, além de tornarem mais comum os proprietários estrangeiros, que foram público-alvo no período inicial de lançamento desses megaempreendimentos.

Na análise do turismo residencial, Aledo (2008) identificou quatro etapas, graduais e com sobreposições, desta atividade na Espanha. A última, ou seja, etapa com representação predominante no período atual, tem o Complexo Turístico Residencial como principal produto. Este é definido como empreendimento com estrutura fechada, com grande infraestrutura (energia, estações de tratamento de efluentes, estradas), financiados por capital público e privado, com fortes medidas de segurança e circulação interna de pessoas limitada. Composto por uma série de serviços, como saúde, fitness, restaurantes, centros comerciais, segurança, manutenção, entre outros, como o objetivo de transformar-se em unidade privada de lazer residencial, autônoma e independente do território onde está instalada (DEMAJOROVIC et. al., 2011).

Os Complexos Turístico Imobiliários são estruturas sofisticadas que reúnem, correlacionados ou não, um conjunto de equipamentos de estadia, lazer, negócios, entre outros. Segundo Brandão (2013), podem ser caracterizados como empreendimentos de grande envergadura, que apresentam instalações e serviços variados como meios de hospedagem, condomínios, equipamentos de desporto, lazer e outros.

Estão situados em áreas delimitadas, onde já existia uma dita natural vocação de recreação. Para Pereira (2017, p.7), os CTI podem ser comparados a “cidadelas do lazer”, posto ocuparem áreas superiores a 200 hectares (em média), sendo conformados por uma diversidade de opções para a estada à beira-mar”.

Kondo e Laterza (2008, p. 71), conceitua como Complexos Turístico-Residenciais – CTR esta nova tipologia definida como “um tipo especial de resort que,

além de oferecer diversos equipamentos e infraestrutura variada de lazer, se posiciona de maneira a oferecer diferentes tipos de propriedades imobiliárias, além de acomodações hoteleiras”.

Segundo Sousa et. al. (2016, p. 182), os Complexos Turístico Imobiliários:

podem ser conceituados como conglomerados que, dentro de sua estrutura sistematicamente organizada, unem resorts, residências, campos de golfe, marinas e outros equipamentos de lazer em um só produto turístico, que se complementam entre si para atender as necessidades de lazer e ócio, tanto do turista tradicional quanto do turista residencial, pressupondo-se, portanto, uma fusão entre o elemento turístico e o elemento imobiliário (SOUSA, et. Al., 2016, p. 182).

O modelo de ocupação do espaço litorâneo marcado pelos CTIs. Demajorovic et. al. (2011), deixa claro que para a reprodução desse modelo surgido na década de 1990 na Espanha, país de origem de grandes empresas do setor turístico, se faz necessário a inclusão de novos territórios contendo terras disponíveis para suportar a magnitude dos empreendimentos, com atrativos naturais e preços competitivos, qualidade não mais disponíveis na Europa, justificando a expansão do modelo, entre outros lugares, para o nordeste do Brasil.

Os casos observados neste país, têm nas regiões metropolitanas a localização prioritária, tendo em vista as distâncias relativamente curtas aos aeroportos e demais serviços essenciais. Além disso, as metrópoles fornecem também consumidores aos produtos imobiliários, tendo em vista estes representarem uma forma sofisticada das tradicionais casas de praia da década de 1990. Assim, os CTIs são, muitas vezes, implantados em áreas de expansão da metrópole, com pouca infraestrutura, resistindo por agregarem em si a oferta dos serviços essenciais e estarem suficientemente perto do mercado fornecedor dos produtos necessários.

Sua adjetivação se pauta na prevalência das funções turísticas (promotora de lazer e estadia) e imobiliária (construção de unidades habitacionais em diferentes tipologias), e na tendência de associação dessas funções visando o aumento da lucratividade (SILVA, 2016). Promovem autosegregação socioespacial (BARBOSA, 2014) evidenciada pela existência de muros e sistemas de monitoramento ou pela localização cercada por estruturas naturais como campos de dunas, rios e áreas de vegetação densa.

Para Demajorovic et. al. (2011), os CTIs configuram um modelo apropriado para a ocupação de áreas com pouca infraestrutura urbana, tendo em vista sua característica de autossuficiência, marcados pelo modelo *all inclusive*. A ideia do sistema *all inclusive* se remete ao início da década de 1970 (crise do petróleo), aliado com mudanças nos paradigmas político, econômico e social (LAGE e MILONE, 2001). Segundo os autores, o fim do “estado de bem-estar social” atingiu, entre tantos setores, as atividades de lazer e hospitalidade, fazendo emergir o conceito *all inclusive* como mecanismo de fuga à recessão econômica mundial (2001, p. 114). São características desse modelo: baixos índices de inadimplência; redução da sazonalidade, tendo em vista a diversidade de equipamentos turísticos; ganho de escala pela quantidade de hóspedes que recebe durante o ano; áreas maiores que de hotéis convencionais (LAGE e MILONE, 2001).

Kondo e Laterza (2008), identificaram 51 empreendimentos, denominados por Complexos Turísticos Residenciais, nos estados nordestinos. A investigação se deu por meio de levantamento exploratório nas bases de notícias da ADIT NE – Associação para o Desenvolvimento Imobiliário e Turístico, seguindo os critérios: 1. Apenas empreendimento em desenvolvimento na região Nordeste. 2. Empreendimentos que contivessem tanto o componente imobiliário quanto o componente hoteleiro. A partir do levantamento inicial os projetos foram caracterizados pelos critérios: nome, localização, desenvolvedor, área total, infraestrutura e equipamentos de lazer, ano previsto de abertura e valor de venda dos imóveis, número de unidades habitacionais hoteleiras, número de unidades imobiliárias, número de empregos gerados e investimento total estimado. Os dados da caracterização foram obtidos através dos sites dos projetos, dos desenvolvedores, das imobiliárias, dos órgãos públicos e instituições do mercado, de materiais informativos, contato telefônico e por e-mail.

Quadro 2 – Complexos Turísticos Residenciais no Nordeste brasileiro (2008)

ESTADO	QUANTIDADE	EMPREENDIMENTOS
Alagoas	5	Miramar, Green Wave, Ondazul, Sol Salinas, Projeto Itacaré Capital Partners.
Bahia	24	Projeto em Baixios, Complexo Turístico Costa do Sauípe, Guarajuba Beach Resort, Reserva Imbassaí, Oríssio Norte, Oríssio Sul, Complexo Turístico Praia do Forte, Iberostar, Bahia Lodge Residence, Ilha de Cajaíba Resort, Praia da Ponta Residence & Marina Resort, Txai Itacaré, Warapuru, Wondertur, Nossa Senhora Vitória, Ilha de

		Barra Velha Resort, Breezes Canavieiras, Projeto Ondina, Singlehome, Portobelo Resort, Txai Trancoso, Golf Boutique Resort & Residence, Complexo Terravista, Complexo Costa do Sauípe.
Ceará	7	Cumbuco Golf Resort, Superclubs Cumbuco, Complexo Turístico Beach Park, Aquiraz Riviera, Aquiraz Beach & Villas 6, Vista del Mare, Playa Mansa.
Pernambuco	6	Reserva do Paiva, Eco Resort do Cabo, Ipojuca Beach Resorts & Bungalows, Enotel Grand Vacation, Beach Class, The Reef Club.
Rio Grande do Norte	9	São Miguel do Gostoso, Lagoa do Coelho, Cabo de São Roque, Palm Tree, Paradise Beach and Golf, Jacumã Beach & Golf, Grand Golf Natal, Malembá, The Reef Club Pipa.

Fonte: Kondo e Laterza (2008).

Sousa et. al. (2016) identificaram, até ano de 2013, um total de 53 CTIs a serem implantados ou em fase de implantação no Nordeste do Brasil. Segundo os autores, os dados foram alcançados através de um minucioso levantamento exploratório, em razão da falta de disponibilidade de dados nas principais instituições representativas da atividade turística imobiliária no Brasil, como foi destacado ao caso da Associação de Desenvolvimento Imobiliário e Turístico do Nordeste (ADIT).

É importante destacar que desde o fim do século XX, quando esses empreendimentos começaram a ser lançados, houve descontinuidades que provocaram adaptação ou paralisação nas implantações. Essas descontinuidades oferecem um panorama amplo e difícil de mapear, correspondentes dos contextos macro ao local, dos desdobramentos de intenções dos investidores e certamente das particularidades político-econômicas dos estados e municípios.

Segundo (SOUSA et. al., 2016), houve interrupções no processo de implantação de diversos empreendimentos tanto em consequência da crise financeira global, iniciada em 2008, quanto da atuação do Ministério Público Federal em estados como Bahia, Ceará e Rio Grande do Norte.

Como todos os tipos de negócios, o ramo turístico imobiliário é afetado por fatores econômicos dos mais gerais aos mais específicos. Ebert (2011), lembra que o número elevado de empreendimentos em desenvolvimento apontava para o potencial de competição no segmento e, apesar das crises, apresentava disposição para disputar mercado nacional e internacionalmente. Entretanto, por se tratar de um produto de longo prazo de maturação, a demanda está sujeita à consideráveis alterações ao longo da fase pré-comercialização, capazes de gerar um excesso de oferta (EBERT, 2011).

Outro fator a ser considerado, especialmente por tratar de uma país de dimensão continental, é a ainda grande oferta de extensas faixas de terras, neste caso específico nas zonas litorâneas, além da existência do imenso mercado consumidor interno. Sousa (2010), lembra que para os produtores do turismo imobiliário há muito espaço para expansão da atividade, dessa forma, apesar dos fatores econômicos externos, como as crises, resistiu-se muitos investimentos na região Nordeste, aguardando a situação favorável para serem efetivados.

Esse fator se relaciona diretamente a um problema social marcante em todo o país desde o início de sua formação sociopolítica: a concentração excessiva de terras em mão de poucos proprietários, para fins essencialmente imobiliários e especulativos, muitos de capital estrangeiro (SOUSA, 2010).

Em pesquisa empírica realizada por Gomes e Silva (2013) com representantes corporativos das empresas hoteleiras em Portugal e Espanha, e em suas filiais no Brasil, foram identificados como os principais motivos para a internacionalização o potencial do mercado brasileiro e diversificação dos mercados, o marco da realização da Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016 e os incentivos oferecidos pelo governo brasileiro na esfera federal, estadual e municipal.

A fim de confirmar a manutenção desse cenário, foi realizado um breve levantamento não sistematizado de grandes lotes de terras à venda nos estados do Nordeste brasileiro, destinados a empreendimentos turísticos e imobiliários. Foram identificados, em destaque, 3 exemplares: 1. Terreno com área de 454 hectares localizado em Araióses, Maranhão, à 1h15 do Aeroporto de Parnaíba, PI. (Figura 3) 2. Terreno com área de 834 hectares e 3,45 km de faixa de praia, em Parnaíba – PI, à 30 minutos do Aeroporto (BHG, 2021) (Figura 3). 3. Terreno com área de 243 hectares, há 3km de Belmonte (Costa do Descobrimento – BA), e 1,6 km de faixa de praia e acesso pela rodovia estadual BA-001 (Figura 4).

Figura 3 – Terrenos à venda em Maranhão e Piauí



Fonte: BHG (2021).

Figura 4 – Terreno à venda na Costa do Descobrimento, Bahia



Fonte: Imóvel na Bahia (2021).

Foram revisados todos os levantamentos de empreendimentos dos mesmos padrões de porte e funções realizados até o momento por pesquisadores como Kondo e Laterza (2008), Sousa, Matias e Selva (2016), Araújo (2011). Também foi realizado um levantamento exploratório na web com as palavras-chave “Complexo turístico”, “Empreendimento turístico Imobiliário”. Todos os empreendimentos identificados foram listados e conferidos quando a existência dos critérios definidores do objeto CTI.

Os critérios utilizados nessa pesquisa para definir o que denominamos por Complexos Turísticos Imobiliários foram os seguintes:

1. Empreendimentos que agreguem componentes turísticos e imobiliários, associados à oferta de serviços diversos;
2. Compreendendo áreas totais na ordem de centenas de hectares, com atrativos naturais;
3. Localização em um dos 9 estados da região Nordeste do Brasil;
4. empreendimentos/projetos corresponderam aos critérios estabelecidos. Em seguida a esse levantamento inicial, foram pesquisadas as características de cada um deles.

O Quadro 3 lista e classifica os Complexos Turísticos Imobiliários identificados nos estados da região Nordeste. Os critérios utilizados para classificar os CTIs foram:

1. Localização em municípios litorâneos;
2. Situação atual do empreendimento ou projeto;
3. Ano de abertura das atividades; independente do estágio atual;
4. Origem do capital principal;
5. Polo turístico, município e pertencimento à respectiva Região Metropolitana;
6. Distância do aeroporto.

Quadro 3 – Complexos Turísticos Imobiliários no Nordeste brasileiro

Nome	Origem do capital principal	UF	Polo	Município	RM	Abertura	Situação	Área (ha) total	Distância Aero. (km)
Iberostar Bahia	Espanha	BA	Costa dos Coqueiros	Mata de São João	Sim	2008	Funcionando	232	61,1
Reserva Imbassaí	Espanha	BA	Costa dos Coqueiros	Mata de São João	Sim	2010	Funcionando	132	67,7
Costa do Sauípe	Nacional	BA	Costa dos Coqueiros	Mata de São João	Sim	2000	Funcionando	1760	85,2
Aquiraz Riviera	Portugal	CE	Litoral Leste	Aquiraz	Sim	2010	Funcionando	279	43,2
Vila Galé Cumbuco	Portugal	CE	Litoral Oeste	Caucaia	Sim	2010	Funcionando	480	40,4
Reserva do Paiva	Nacional	PE	Litoral Sul	Cabo de Santo Agostinho	Sim	2009	Funcionando	526	17,8
Tucuruí Eco Resort	Nacional	BA	Costa do descobrimento	P. Seguro	Não	*	Planejamento	318	76
Sol Meliá	Espanha	BA	Costa dos Coqueiros	Camaçari	Sim	*	Planejamento	500	45
Baixio	Espanha	BA	Costa dos Coqueiros	Esplanada	Não	2033	Planejamento	6297	131

Naurigas/ Aguaduna	Espanha	BA	Costa dos Coqueiros	Entre Rios	Não	*	Planejamento	1000	97
Costa Azul Bahia	Espanha	BA	Costa dos Coqueiros	Jandaíra	Não	*	Planejamento	868	188
Dunas do Paracuru	Espanha	CE	Litoral Oeste	Paracuru	Sim	*	Planejamento	481	92,1

Fonte: Elaborada pela autora (2021).

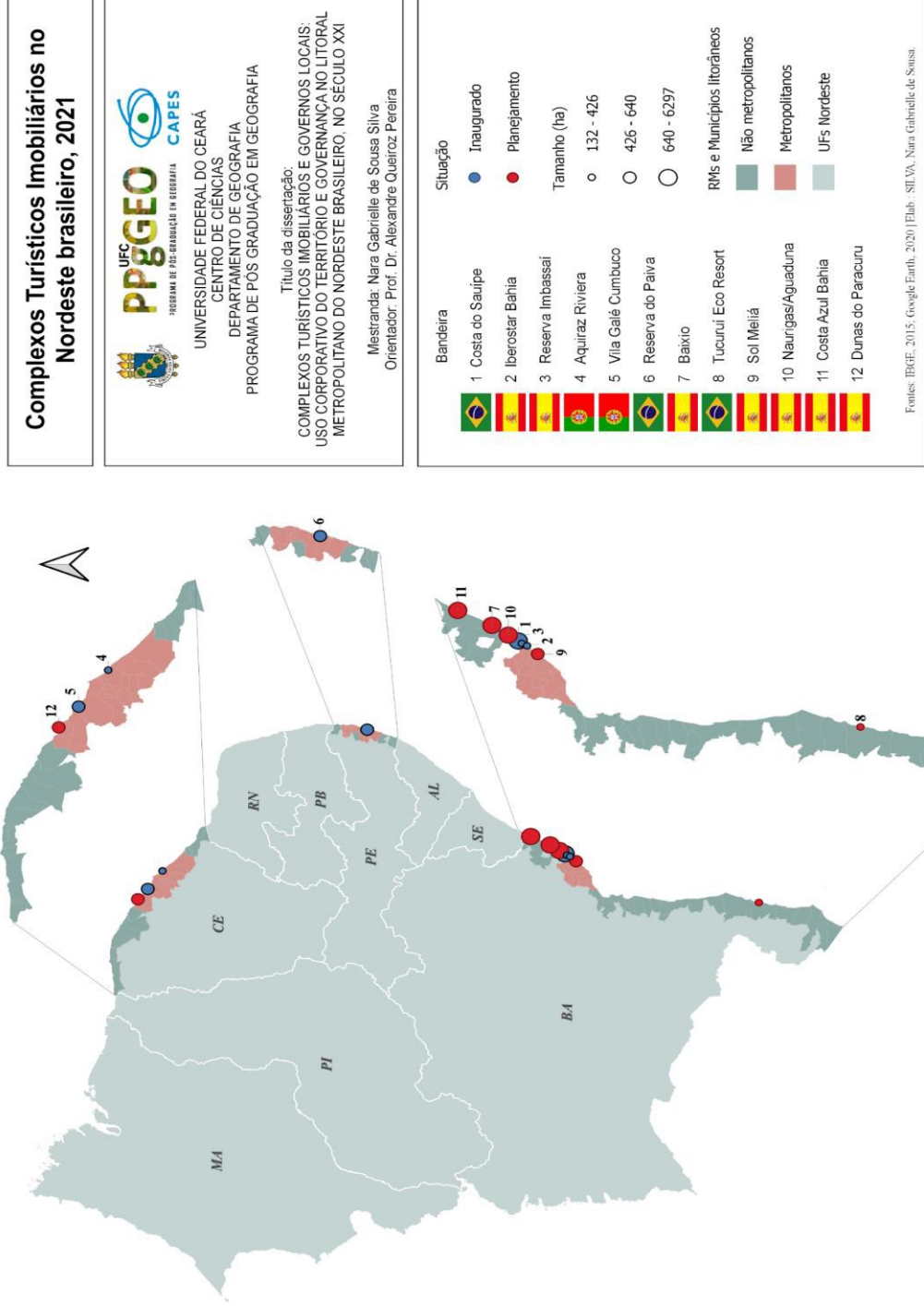
Da amostra identificada de 12 CTIs, 50% estão em funcionamento e 50% estão em situação de projeto, em planejamento. Todos os empreendimentos em funcionamento foram inaugurados entre os anos de 2000 e 2010 e estão localizados nas 3 Regiões Metropolitanas mais dinâmicas do Nordeste, com distanciamento inferior à 90 km dos aeroportos mais próximos e área entre 132 e 1700 hectares.

Acerca da origem do capital principal foi verificado que são espanholas, especialmente na costa baiana, nacional, com ocorrência nas costas baiana e pernambucana, e portuguesa, especialmente na costa cearense. Dentre os empreendimentos em fase de projeto destacam-se as médias maiores de área (entre 318 e 6297 hectares), a presença em municípios não metropolitanos e maiores médias de distância dos aeroportos mais próximos (entre 45 e 188 km).

O levantamento exploratório foi sintetizado em um cartograma locacional e temáticos do Complexos Turísticos Imobiliários 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. A síntese do panorama atual foi alcançada a partir da conjunção de dados coletados de sites dos empreendimentos, de trabalhos acadêmicos, de documentos legais (como EIA/RIMAs) e de matérias jornalísticas.

Verificadas as semelhanças e diferenças nas características gerais desses empreendimentos e sua espacialização regional (Figura 5), consideramos pertinente aprofundar uma descrição dos empreendimentos em fase de funcionamento, com destaque para o processo de implantação e as estratégias seguidas, afim de entender quais os fatores incidiram e qual o peso das ações dos governos locais nesses processos.

Figura 5 – Espacialização dos Complexos Turísticos Imobiliários no Nordeste brasileiro



Fonte: Elaborada pela autora (2021).

2.3 História dos CTIs em funcionamento no Nordeste

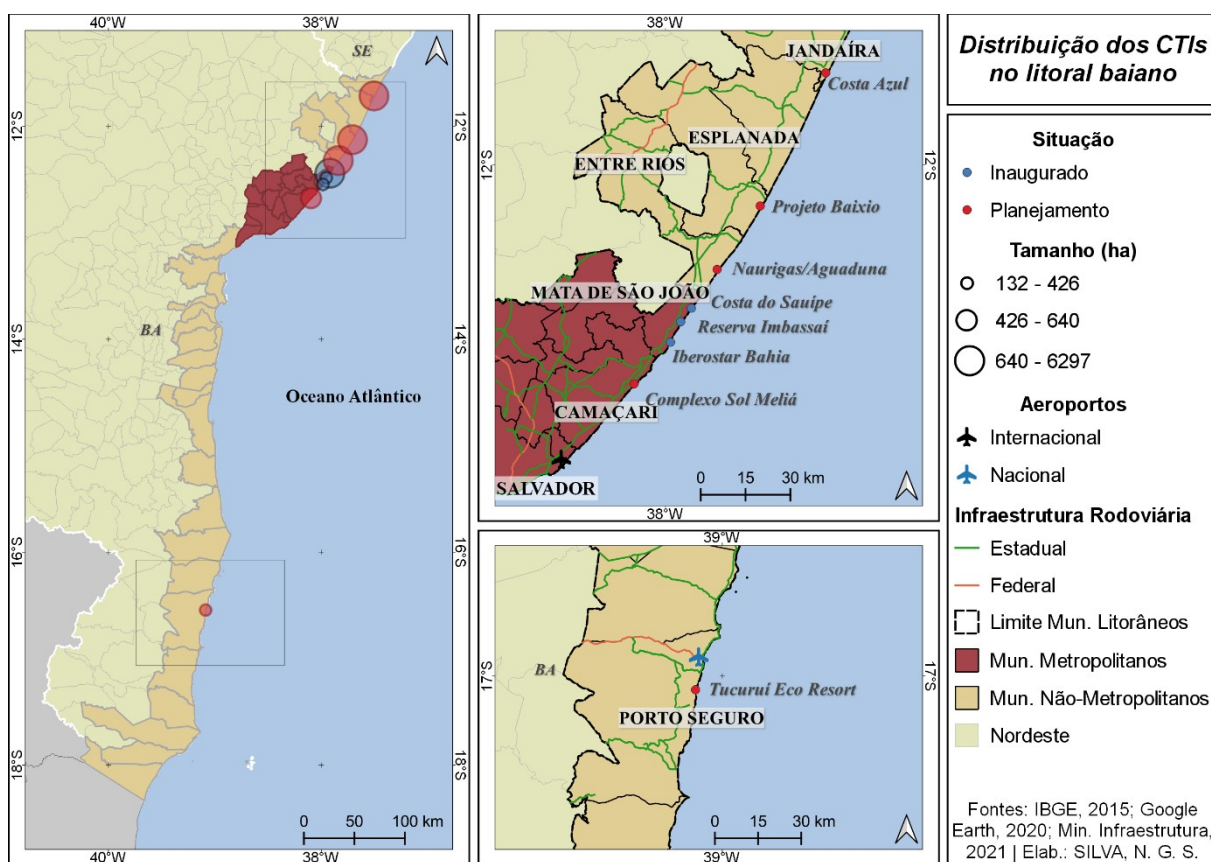
O Nordeste apresenta uma segmentação do espaço social com funções especializadas, que caracteriza um zoneamento em escala regional (LIMONAD, 2018), divididas em zonas portuárias, industriais, comerciais, residenciais, turísticas, entre outros. As zonas turísticas da faixa litorânea do Nordeste se estendem desde o litoral sul da Bahia até o extremo oeste do Ceará, atendendo a diferentes faixas de renda e tipos de turistas internacionais, sendo os litorais metropolitanos as áreas de maior dinâmica e onde se localizam os Complexos Turísticos Imobiliários em funcionamento.

Na Região Metropolitana de Salvador esses empreendimentos se concentram no município de Mata de São João. Na Região Metropolitana de Recife, no município de Cabo de Santo Agostinho. Já na Região Metropolitana de Fortaleza, localizam-se a oeste e a leste da capital, nos municípios de Caucaia e Aquiraz.

2.3.1 O pioneirismo da Costa dos Coqueiros, Região Metropolitana de Salvador

O estado da Bahia possui 37 municípios litorâneos, a maior costa litorânea nordestina. Estes municípios e, especialmente, os da Região Metropolitana de Salvador, compõem uma das principais regiões turísticas do país, com dezenas de empreendimentos turísticos imobiliários de grande porte e alcance mundial. Destacam-se três Complexos Turísticos Imobiliários em funcionamento no estado, o Complexo Costas do Sauipe, o Complexo Iberostar Bahia e o Complexo Reserva Imbassaí, localizados, todos localizados no município de Mata de São João, RMS.

Figura 6 – Complexos Turísticos Imobiliários no Litoral baiano



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

2.3.1.1 Complexo Costa do Sauípe

A atuação do PRODETUR no estado da Bahia, com destaque para a construção da Linha Verde – BA-099, conduziram à atração dos maiores volumes de investimentos turísticos da região a partir das últimas décadas do século XX. A infraestrutura promovida por essa política foi responsável por promover acessibilidade às praias e aos povoados da região da Costa dos Coqueiros, abrindo caminho aos moradores de Salvador, aos promotores imobiliários e aos mega empreendimentos de turismo de grande porte internacional. (LIMONAD, 2007).

Como já posto, é unânime o destaque do Complexo Costa do Sauípe na literatura acerca da tipologia de CTIs na escala do Nordeste brasileiro. O Complexo Turístico de Sauípe é tido como o principal projeto alavancado para o estado da Bahia em decorrência da primeira fase de implementação do PRODETUR, quando foram investidos US\$ 200 milhões, e cujas vias de acesso e obras de infraestrutura foram concluídas em 1996 (BNDES, 1999 apud LIMONAD, 2007).

Para além do destaque ao Costa do Sauípe, é fato que muitas foram as transformações impulsionadas pelas políticas implementadas e os decorrentes investimento no desenvolvimento da atividade turística e no aquecimento do mercado imobiliário nas últimas décadas do século XX na Bahia, especialmente na faixa litorânea que compreende a Área de Proteção Ambiental Litoral Norte.

Na pesquisa *in loco* realizada por Limonad (2007), foram identificados quatro tipos principais de exploração turística: Atividades de grande porte; Atividades de pequeno e médio porte; Atividades com ênfase no mercado turístico local e regional; e Atividades de baixo impacto e consumo especializado nos povoados de difícil acesso. As atividades de grande porte, categoria em que se enquadra os Complexos Turísticos Imobiliários, são aquelas direcionadas ao mercado internacional e se concentram, especialmente, no município de Mata de São João, onde se situam o Iberostar Bahia, o Reserva Imbassaí e o Complexo Costa do Sauípe.

Os megaempreendimentos estão concentrados entre o povoado da Praia do Forte e o Rio Sauípe, área de enorme importância ecológica, onde há a reprodução de tartarugas marinhas e baleias jubarte e onde se encontra a maior parte de Mata Atlântica remanescente da APA Litoral Norte do estado da Bahia. Os principais modeladores do espaço nesse espaço são os grupos turísticos internacionais associados a promotores imobiliários nacionais e internacionais (LIMONAD, 2007).

O Complexo Costa do Sauípe possui área superior à 1700 ha e foi inaugurado no ano de 2000, contendo inicialmente cinco hotéis de nível internacional (Renaissance Costa do Sauípe Resort, Super Clubs Breezes Costa do Sauípe, Sofitel Suítes & Resort Costa do Sauípe, Costa do Sauípe Marriott Resort & Spa e Sofitel Conventions & Resort), pousadas temáticas, restaurantes, estrutura esportiva e um centro de entretenimento.

Segundo Lima (2006), o projeto do complexo previa 126 equipamentos hoteleiros (62 hotéis, 60 pousadas e 4 acampamentos), compreendendo 26.400 quartos com capacidade de acomodação para até 65.366 hóspedes, bem como estrutura de apoio à prática de esportes, realização de grandes eventos e convenções, alimentação, compras, entretenimento e lazer.

Foi inicialmente formado pela sociedade entre a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil – Previ, que detinha na formação inicial 96,7% do empreendimento e a Odebrecht S.A., detentora dos 3,3% restantes. Em 2003 a

Odebrecht saiu do projeto, passando a totalidade dos ativos do complexo para a Previ que, em 2017, vendeu, por R\$140,5 milhões, os 100% das ações da Costa do Sauípe para o grupo Rio Quente, operador turístico do município de Goiás.

Para garantir a realização do complexo, a Prefeitura de Mata de São João e a Construtora Norberto Odebrecht assinaram um Convênio de Cooperação contendo considerações e obrigações das partes, estabelecendo as condições administrativas e financeiras, definindo as concessões e isenções fiscais, por parte do governo municipal, e a contrapartida do empreendedor, para a implantação do complexo (COUTO, 2003). O Convênio considera que,

A necessidade de promover o desenvolvimento sócio-econômico da Região Litorânea do Município, a partir de investimentos privados (...) A implantação do Complexo Turístico de Sauípe, pelo empreendedor, mola propulsora fundamental do desenvolvimento buscado pelos Governos Estadual e Municipal, na medida que aumentará a oferta de empregos e por conseguinte a renda e a qualidade de vida das populações do Município e da Região. (COUTO, 2003).

Das obrigações das partes fica determinado (COUTO, 2003), o seguinte:

PREFEITURA: Concede isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) incidente sobre as áreas não edificadas do Complexo, pelo prazo de 10 anos e a redução em 50%, durante o mesmo prazo, sobre as unidades que venham a ser edificadas. A prefeitura obriga-se também a estender os mesmos benefícios aos Parceiros Investidores do Complexo, pelo mesmo prazo, a partir do início da operação.(...) Concede também a isenção do Imposto Sobre Serviço ao Empreendedor e aos Parceiros e Investidores do Complexo pelo prazo de 10 anos contados a partir do início da operação e, ao termo final do prazo, fixar a alíquota do ISS de qualquer natureza em 1% (um por cento), para os serviços integrantes da operação do Complexo, pelos 10 anos seguintes.

EMPREENDEDOR: Disponibilizar áreas de sua propriedade para a implantação da infra-estrutura básica tidas como subestação e rede de energia elétrica, tratamento de água e esgoto, subestação e rede de telefonia. Com vistas a recompensar a prefeitura (...) pelas ações adotadas em razão do presente Convênio de Cooperação (...) o Empreendedor se obriga a repassar recursos no valor de R\$1.800.000,00 (um milhão e oitocentos mil reais).

A Prefeitura de Mata de São João entrou na Justiça para tentar anular a isenção do ISS do Complexo alegando o não cumprimento da contrapartida acordada de priorizar a contratação de mão de obra local e investir em projetos sociais (COUTO, 2003).

Quanto ao licenciamento ambiental do empreendimento, em 1995, a Empresa de Consultoria e Planejamento Ambiental (ECOPLAM) concluiu o EIA/RIMA

do Complexo Sauípe, propondo medidas mitigadoras e reparadoras para os impactos ambientais negativos decorrentes da implantação desse empreendimento na APA-LN. No ano seguinte, 1996, o CEPRAM, através da Resolução n. 1.236, autorizou a emissão da Licença de Localização (LL), válida por quatro anos, do empreendimento Complexo Sauípe, mediante o cumprimento de 18 condicionantes. No mesmo ano, o CEPRAM, através da Resolução n. 1.326, autorizou a emissão da Licença de Implantação (LI), válida por cinco anos, relativa à primeira etapa do empreendimento Complexo Sauípe, mediante o cumprimento de 24 condicionantes (ANDRADE et. al., 2004).

Outra questão registrada no processo de implantação do complexo diz respeito à Licença de Operação do empreendimento, concedida em 19 de janeiro de 2001 através da Resolução do CEPRAM de nº. 2573, quase quatro meses após a inauguração oficial e, conseqüentemente, início das atividades que ocorreu em 20 de outubro de 2000 (COUTO, 2003).

Os megaempreendimentos são instalados em áreas pertencentes a grandes propriedades rurais e possuem um baixo índice de área construída em relação às suas enormes áreas totais. É perceptível as tentativas de preservação ambiental, pela não ocupação das dunas costeiras, pela preservação das lagoas ferruginosas e pela manutenção de áreas de preservação ambiental (LIMONAD, 2007). O Complexo Costa do Sauípe manteve parte da vegetação original de restingas e dunas nos empreendimentos em construção e contam com redes de esgotos, implantadas com verbas do PRODETUR e mantidas pela EMBASA - Empresa de Saneamento Básico do Estado da Bahia (LIMONAD, 2007).

Todavia, as falhas na articulação entre os agentes produtores do espaço não impediram que os problemas socioambientais decorrentes da atividade turística imobiliária se instalassem na região. Como já mencionado, em seu estudo sobre os impactos da implantação do complexo turístico Costa do Sauípe no litoral baiano, Couto (2003) aponta como impactos negativos: a imigração; aumento do custo de vida; prostituição; consumo e tráfico de drogas; poluição de efluentes (devido a falhas no tratamento de esgoto) causando problemas de saúde na população e morte de peixes que são fonte de subsistência de muitos nativos; além de degradar ecossistemas como manguezais e contaminar lençóis freáticos devido ao despejo de esgotos. Mas destaca o fortalecimento e a valorização do artesanato local, a

estruturação e a criação de associações e cooperativas, a melhoria das condições de saúde e educação e de serviços como o abastecimento de água e de luz, como impactos positivos (COUTO, 2003).

Dessa forma, o caso Costa do Sauípe foi também marcado pela atuação do Ministério Público, que abriu processo de Termo de Ajuste de Conduta, com o objetivo de analisar as condicionantes e apurar as falhas e a falta de cumprimento de normas relacionadas ao meio ambiente. (COUTO, 2003).

O projeto do empreendimento previa como principal público-alvo o mercado norte americano, porém ocorreu o redirecionamento da demanda para o mercado nacional (SOUZA, 2014). As inúmeras questões políticas, econômicas e ambientais que permeiam os processos de realização desses grandes projetos, obrigando-os a passarem, ao longo do tempo, por mudanças em diversos âmbitos, são significativas no caso do Costa do Sauípe que não recebeu os planejados componentes imobiliários e se consolidou como um mega complexo especializado em turismo e serviços associados.

2.3.1.2 *Complexo Iberostar Bahia*

A Praia do Forte apresenta um dos mais emblemáticos casos de transformação socioespacial em função da urbanização turística no Nordeste. A localidade se formou dentro dos limites da Fazenda Praia do Forte e transformou-se ao longo das últimas décadas em um importante destino turístico nacional e internacional (SANTOS, 2011).

A primeiras mudanças começaram no ano de 1970, quando as fazendas Praia do Forte, Camurujipe, Covão e Passagem Grande, num total de 5.600 hectares e 12 quilômetros de praia foram vendidas pelos filhos do engenheiro paulista descendente de alemães Klaus Peters, empresário do ramo de materiais elétricos para iluminação pública e industrial, que tinha o objetivo de transformar a localidade de pescadores em destino turístico ecológico nacional e internacional. Para tal, contratou no final dos anos 70 o arquiteto paulista de projeção internacional Wilson Reis Netto, para planejar o mega empreendimento imobiliário e turístico-hoteleiro, criar um amplo planejamento territorial denominado, *MasterPlan* (Figura 7), contemplando aspectos ambientais e urbanísticos (SANTOS, 2011).

Na primeira fase do projeto foram definidas áreas nas porções norte e oeste de Praia do Forte para a instalação de 10 hotéis, parques, áreas residenciais, dois campos de golfe, vila de apoio, um Sea Aquarium, um mini shopping e uma base para barcos no rio Pojuca, além de outros equipamentos complementares. Na segunda fase foram reservadas áreas na porção sul de Praia do Forte para a implantação de três hotéis: um beach resort com 250 apartamentos, um golf resort com 200 apartamentos e um convention conference resort com 300 apartamentos, além de um campo de golfe de 18 buracos, um beach club, um ecolodge, um hotel com 25 suítes tipo relais chateaux com um restaurante gourmet, um Spa e uma academia de esportes e ginástica (SANTOS, 2011).

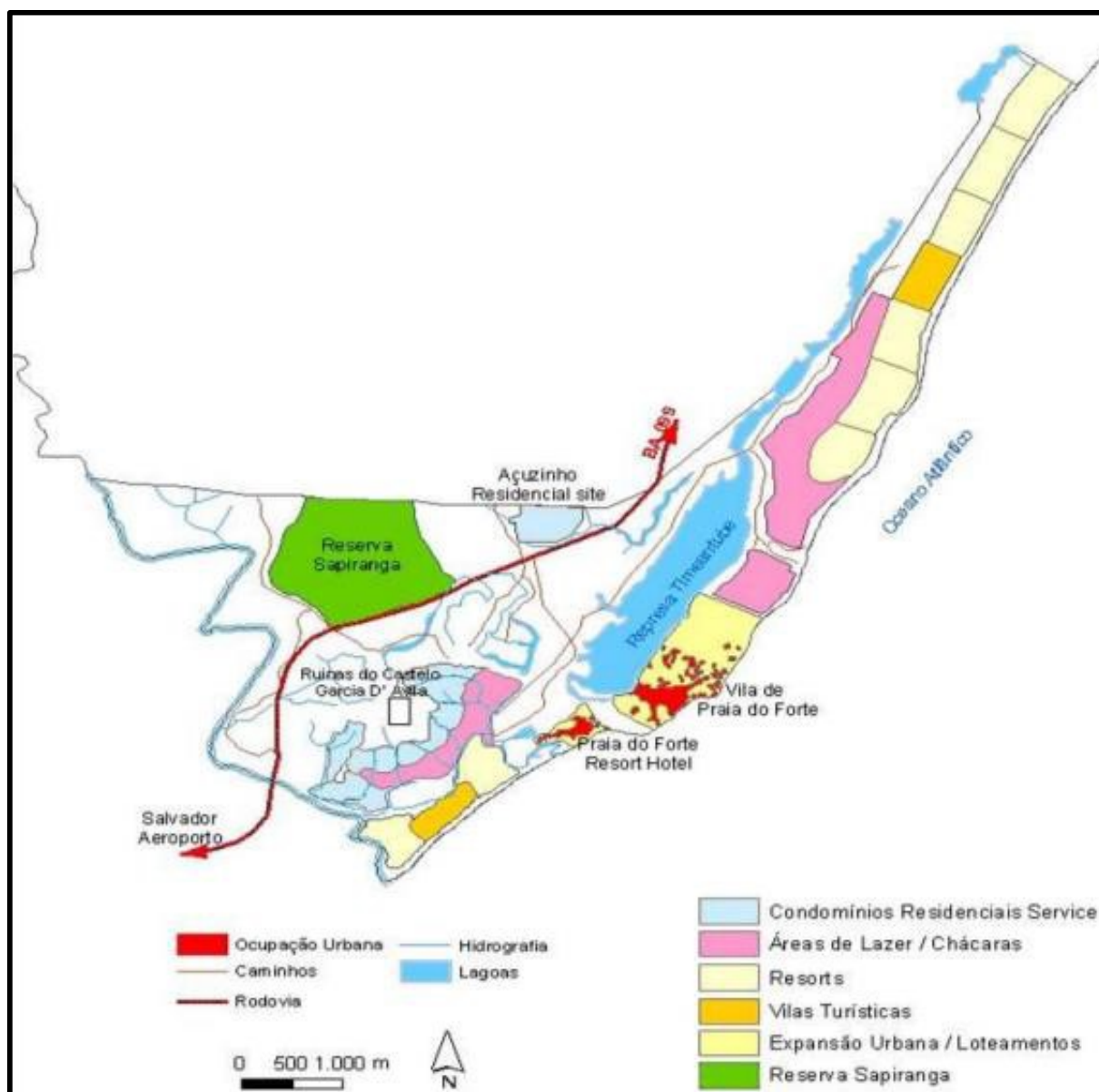
Como definido no *MasterPlan*, a área norte recebeu em 2006 o Resort Iberostar Bahia, dando início ao Complexo Iberostar. Este foi implantado com recursos próprios da ordem de U\$370 milhões pela megacorporação espanhola de mesmo nome, tendo o golfe como uma característica forte (LIMONAD, 2007). Em 2003, o empreendimento foi apresentado pelo empreendedor Miguel Fluxá, presidente do grupo espanhol Iberostar, ao então governador Paulo Souto (SOUZA, 2014).

Em 2004, a Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia concedeu a licença para implantação do empreendimento Reserva Imbassaí e a Prefeitura Municipal de Mata de São João sancionou uma lei específica em razão do empreendimento (SOUZA, 2014). A Lei Municipal nº 203/2004 declara no seu Art. 1º.

Art. 1º. Fica considerada de Utilidade Pública e Inequivoco Interesse Social as obras, atividades, planos e projeto do Empreendimento Praia do Forte – Iberostar, a ser implantado na localidade de Praia do Forte, inserida no Distrito Turístico e Ecológico da Orla do Município de Mata de São João, Estado da Bahia.

O complexo foi dividido em três fases, totalizando 1.650 UHs, sendo o primeiro inaugurado, o Iberostar Bahia, em 2006. Em 2008, foi inaugurada a 2ª etapa do complexo, o Iberostar Praia do Forte, com 540 UHs e com previsão da 3ª. etapa com mais 240 UHs (SOUZA, 2014). Os dois oferecem serviços all inclusive, ampla gama de serviços de lazer associados aos hotéis e um Campo profissional de 18 buracos. O Iberostar também se destaca pelo Centro de Convenções Castro Alves, com capacidade para 3.200 pessoas, foi palco de eventos diversos promovidos pelas grandes marcas e shows musicais (SILVA, 2017).

Figura 7 – Masterplan Loteamento Praia do Forte



Fonte: URPLAN – Urbanização, Planejamento e Arquitetura, 1992-94.

O Complexo Turístico Iberostar também possui projeto de implementação a longo prazo, em que as etapas são construídas dependendo do sucesso de vendas dos empreendimentos turísticos residenciais (SILVA, 2017), tendo projeto para empreendimentos imobiliários de diferentes portes e públicos alvo.

São comercializados UH, entre casas e apartamentos, em empreendimentos imobiliários do complexo, são eles: Villa Carmelo, com casas de 234 – 247m²; Villa Bastos, com casas 243 – 292m²; Villas Smarcevski, com casas de 322m²; Condomínio Formentera, com apartamentos de 122 m²; Condomínio Ilha do Mediterrâneo, com apartamentos de 94 e 134 m²; Condomínio Mediterrâneo, com

apartamentos de 75 m²; Condomínio Mediterrâneo II, com apartamentos de 100 m²; Condomínio Reserva do Mar, com apartamentos de 233 m²; Todos oferecem, para além dos serviços próprios, os atributos das áreas comuns do complexo e, especialmente, o campo de golfe.

Figura 8 – Masterplan Iberostar Bahia



Fonte: Adaptado de Havengrid Group (2014).

2.3.1.3 Complexo Reserva Imbassaí

O Complexo Reserva Imbassaí teve o início de sua construção no ano de 2004 e seu projeto previa um total de 6 condomínios, de casas e apartamentos, 3 hotéis, com 1.200 quartos, além de clube de esporte e lazer, com quadras de tênis, vôlei, campos de futebol, clube infantil, centro náutico, área comercial, espaço para eventos culturais, restaurantes, trilha ecológica e centro equestre (SOUZA, 2014). Recebeu em 2004 da Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia a licença para implantação do empreendimento e teve sua primeira etapa concluída em 2007, quando foram entregues 193 unidades habitacionais (SOUZA, 2014).

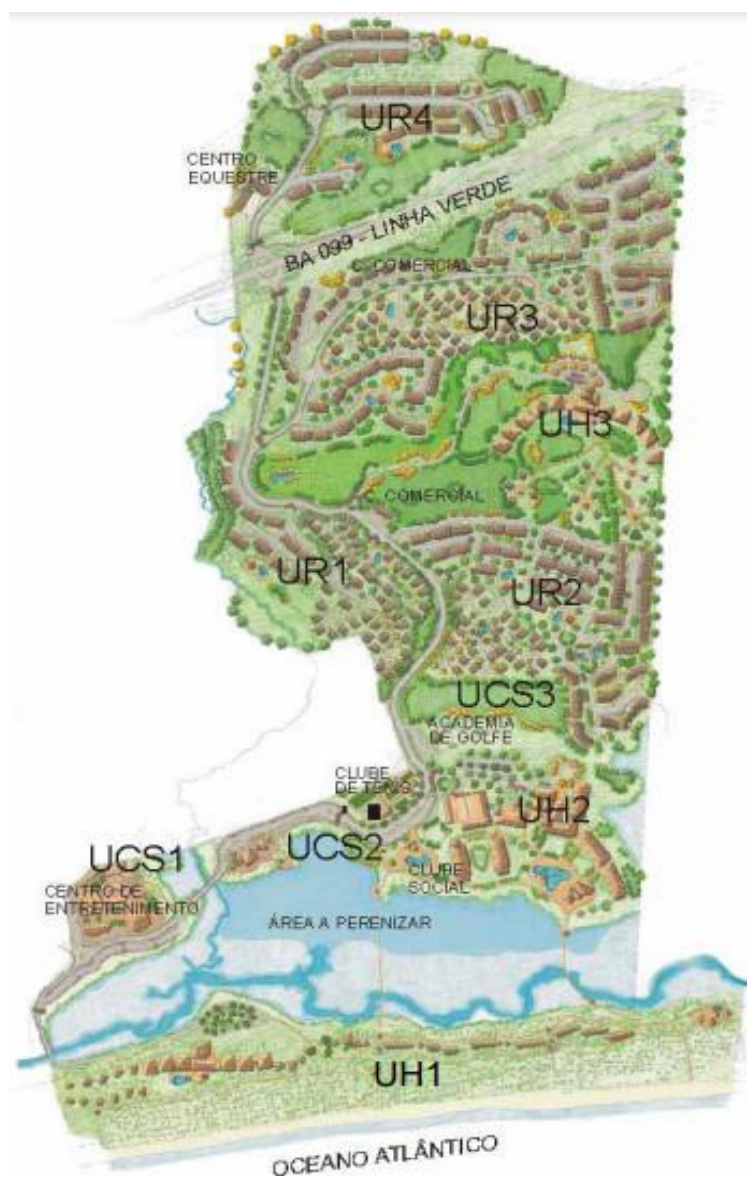
Na contramão da estratégia tomada pela Construtora Norberto Odebrecht e da Previ no lançamento da Costa do Sauípe, o grupo português Reta Atlântico S.A., responsável pelo Reserva Imbassaí iniciou com o lançamento dos condomínios

fechados, enquanto o resort e os hotéis encontram-se em construção (LIMONAD, 2007).

Assim como no caso do Complexo Iberostar, em 2004 a Prefeitura Municipal de Mata de São João sancionou uma lei específica em razão do empreendimento Reserva Imbassaí. a Lei Municipal nº 204/2004, com o mesmo teor, mas destinada a outro empreendimento, reza em seu Art. 1º. que:

Art. 1º. Fica considerada de Utilidade Pública e Inequivoco Interesse Social as obras, atividades, planos e projeto do Empreendimento Reserva Imbassaí, a ser implantado na localidade de Imbassaí, na área denominada Fazenda Barroso, inserida no Distrito Turístico e Ecológico da Orla do Município de Mata de São João, Estado da Bahia.

Figura 9 – Masterplan Reserva Imbassaí

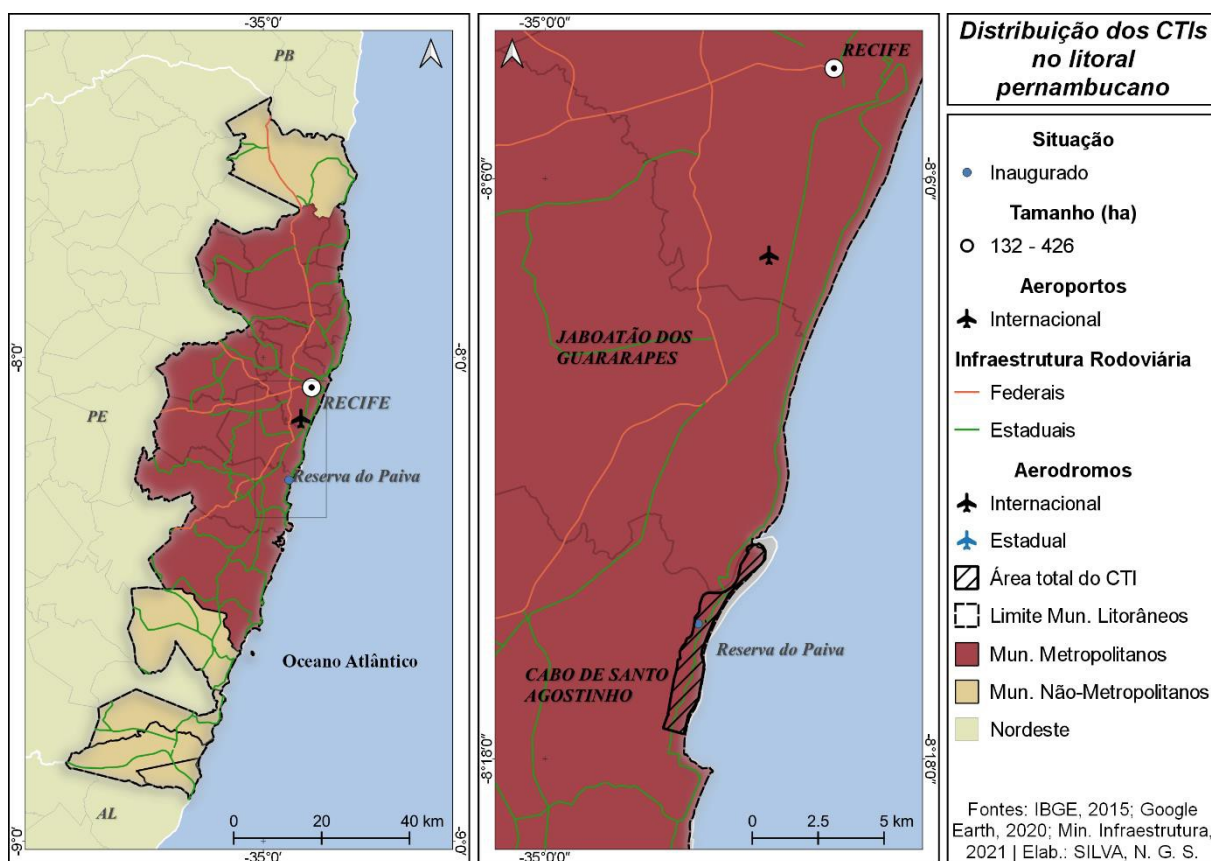


Fonte: PEREIRA (2008).

2.3.2 A Região Metropolitana de Recife e o Reserva do Paiva

Na Região Metropolitana de Recife, o complexo Reserva do Paiva, congrega vários empreendimentos residenciais de alto padrão e um conjunto de edifícios empresariais e de serviços, além de alguns elementos do projeto inicial como um polo hoteleiro e uma marina. A Reserva do Paiva foi implantada em parceria pela Odebrecht Empreendimentos Imobiliários no Brasil, Grupo Ricardo Brennand e Grupo Cornélio Brennand.

Figura 10 – Complexo Turístico Imobiliário no Litoral pernambucano



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

O empreendimento Reserva do Paiva foi uma iniciativa da Odebrecht Realizações Imobiliárias em parceria com os grupos Promovalor Investimentos, Cornélio Brennand e Ricardo Brennand, juntamente com o Governo do Estado de Pernambuco e o Município do Cabo de Santo Agostinho (PONTES, 2012). O projeto tinha como objetivo inicial ser um complexo de turismo de confinamento, mas, diante

da crise financeira de 2007 voltou-se para o mercado interno, mudando sua concepção para um complexo residencial e de serviços (NASCIMENTO, 2021).

Destinado a um público de alto nível social, o complexo oferece serviços como restaurantes, bares, shopping, empresariais, hotéis, escola, entre outros. O empreendimento ocupa 526 ha, e prevê a construção de 7.925 unidades imobiliárias ao longo de 18 anos para total conclusão de todas as obras propostas (PONTES, 2013). Com um baixo coeficiente de ocupação, como forma de garantir exclusividade de espaços verdes aos seus moradores (PONTES, 2013), o empreendimento Reserva do Paiva, inicialmente destinado ao mercado externo, sofreu uma mudança de orientação na oferta, deixando sua característica de segunda moradia, e passando a ser opção primeira moradia para um público interno. Conforme explica Pontes (2012),

A crescente presença de grupos estrangeiros atuantes nos espaços litorâneos explorados pelo turismo imobiliário que se arrefece em 2008, quando a crise financeira mundial se acentua aliou-se às expectativas empreendedoras do poder público local de expandir a economia municipal favorecendo a aplicação de vultosas quantias de capital no mercado imobiliário-turístico, o qual se encontra monopolizado por empresas locais do ramo turístico e hoteleiro associadas à indústria da construção civil. [...] Esses vínculos entre as esferas de governança público-privada fortalecem o empreendedorismo urbano nas cidades, que se transmutam em espaços de negócios acentuando a exclusão socioeconômica e a privatização do espaço. (PONTES, 2012, p. 12)

Do ponto de vista sintático, a denominação do empreendimento revela muito da produção e reprodução do espaço. Barbosa (2014), lembra que as vendas das terras se deram imediatamente após a aprovação do loteamento na área, no ano de 1984, sendo cessadas e revertidas poucos anos depois, por parte dos proprietários. Se demonstra, assim, mais do que a reserva de “belezas naturais” agregadas aos serviços ofertados, mas a reserva de valor que se constituiu no processo de produção do empreendimento.

Iniciado em 2001, o empreendimento foi concebido para um público estrangeiro de segunda residência e, após a crise mundial de 2008, voltou-se paulatinamente para o público nacional e para a elite local, apostando, inclusive, na demanda por habitação destinada aos executivos, que de algum modo possuíam vínculos profissionais com o CIPS, ou com empresas de suas cadeias produtivas. Ocupa uma área de 526 ha, com previsão de conclusão em 30 anos, quando se

estimam 90 mil pessoas circulando pela área, 45 mil morando e 45 mil circulando na área, usando os serviços, trabalhando ou visitando.

Figura 11 – Mapa das principais estruturas e empreendimentos do Complexo Reserva do Paiva

Principais estruturas e empreendimentos do Complexo Reserva do Paiva

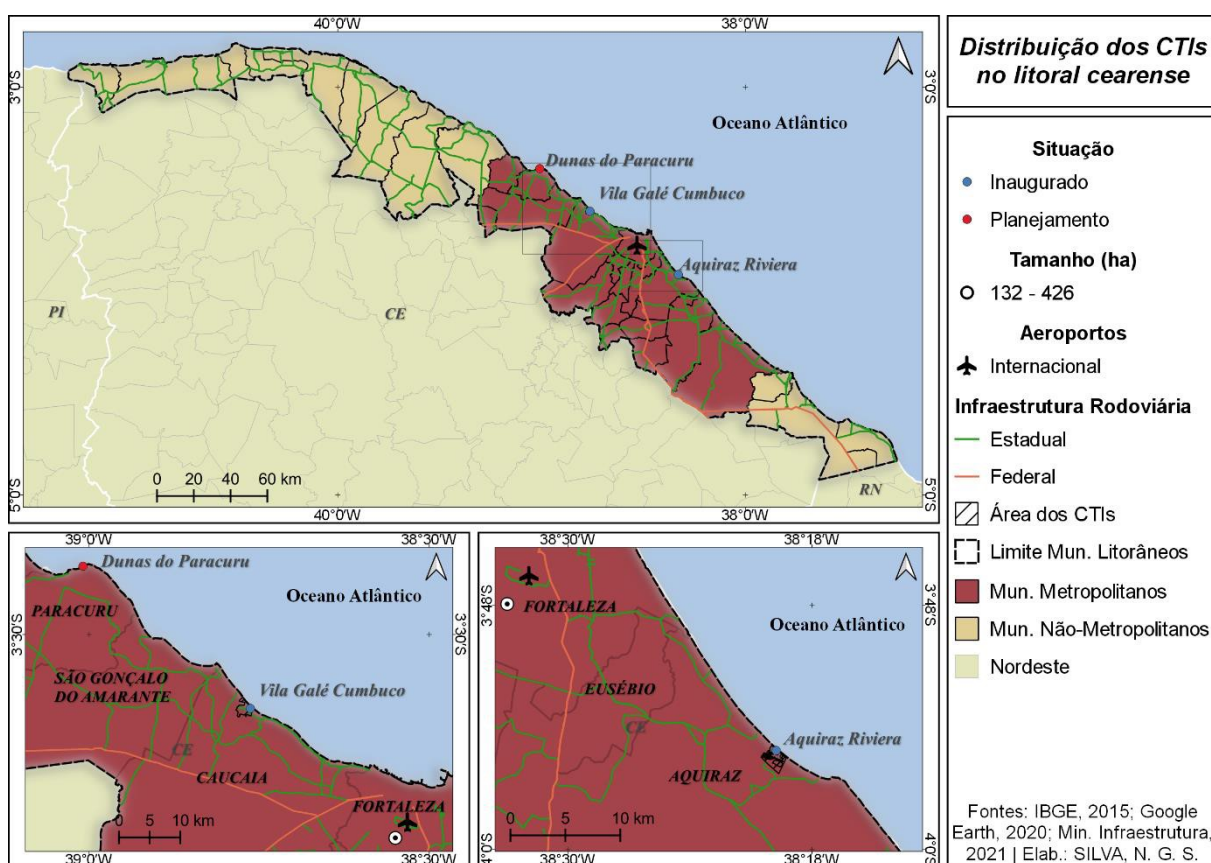


Fonte: Elaborado pela autora (2021).

2.3.3 A Região Metropolitana de Fortaleza

Na Região Metropolitana de Fortaleza, há dezenas de empreendimentos turísticos imobiliários distribuídos por toda a faixa litorânea, especialmente aos dois municípios limítrofes à capital Fortaleza, Caucaia e Aquiraz. Destacam-se dois Complexos Turísticos Imobiliários em funcionamento no estado, o Complexo Aquiraz Riviera, localizado no distrito de Tapera, em Aquiraz, e o Complexo Vila Galé Cumbuco, localizado na localidade Cumbuco, Caucaia.

Figura 12 – Complexos Turísticos Imobiliários no Litoral cearense



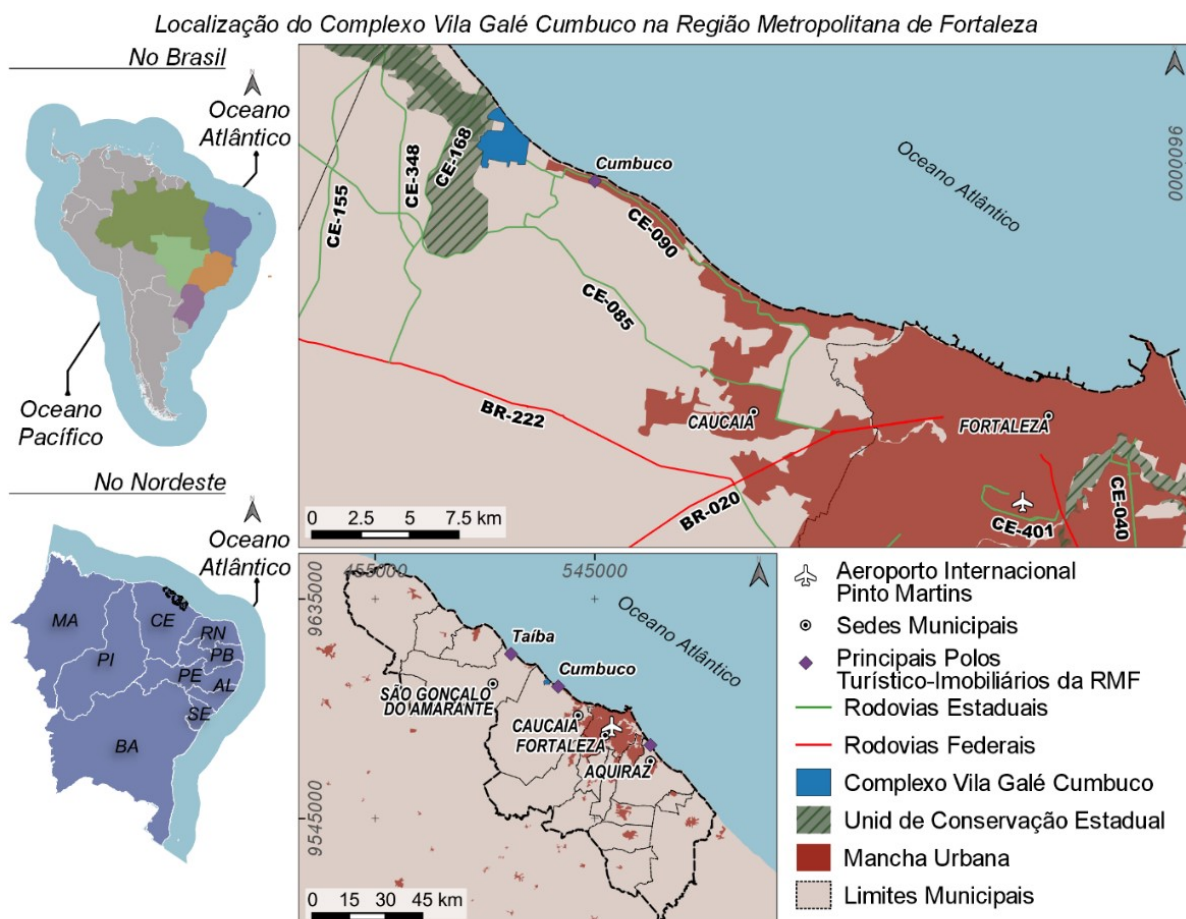
Fonte: Elaborado pela autora (2021).

2.3.3.1 Complexo Vila Galé Cumbuco

O Complexo Turístico Vila Galé Cumbuco foi inaugurado em 2010, em uma área de expansão da tradicional Praia do Cumbuco, orla oeste do município de Caucaia, em uma área de 480 ha, integrando inicialmente o resort Vila Galé Cumbuco, empreendimento âncora do complexo. Em 2016 foi inaugurado o primeiro

empreendimento imobiliário. O empreendimento localiza-se em uma área de expansão da vila do Cumbuco, segundo Cavalcante (2012) a área não integra a vila do Cumbuco propriamente dita, estando já na divisa com a Barra do Cauípe. Entretanto as terras pertenciam ao dono do loteamento que deu origem à vila.

Figura 13 – Localização do Complexo Vila Galé Cumbuco



Proj.: UTM | Datum: SIRGAS 2000 24S | Fonte: DNIT, 2015; IBGE, 2015; IPECE, 2020; | Elab.: Nara Silva.

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Segundo seu Relatório de Impactos ao Meio Ambiente, apresentado à SEMACE, o projeto do empreendimento compreende uma propriedade particular com área de 479,51 hectares. A propriedade compreende 05 áreas particulares: 04 pertencentes a João Bosco Aguiar Dias e 01 a VG Brasil Atividades Hoteleiras e Cintra Brasil Participações LTDA. Parte do terreno encontra-se inserido dentro da Área de Proteção Ambiental (APA) Lagamar do Cauípe, regulamentado pelo Decreto Estadual nº 24.957 de 05.06.1998 e guarda Áreas de Preservação Permanente (APP) de dunas, margens de recursos hídricos, além de resguardar o afastamento de 33 metros do mar, correspondentes aos terrenos de marinha.

Inicialmente denominado de Cumbuco Golf Resort, o complexo hoje é reconhecido pelo nome do grupo responsável pelo projeto. Construção de resorts, condomínios turísticos de alto luxo e simples, condomínios unifamiliares e multifamiliares, campo de golfe, clube house, hotel-golfe, equipamento comercial/cultural, centro esportivo completo e centro educacional de grande porte, são empreendimentos previstos no projeto do complexo.

Em seu RIMA, se apresenta como objetivos do empreendimento: promover o desenvolvimento econômico da região, tendo como base as aptidões naturais da área, que é a atividade turística; gerar empregos diretos e indiretos, refletindo em solução de questões econômicas e sociais do município de Caucaia e dos Municípios circunvizinhos; incrementar a atividade turística no litoral Oeste do Estado do Ceará, melhorando e diversificando a oferta de equipamentos; e promover a circulação de moeda na região litorânea do Estado do Ceará, o que refletirá em maior arrecadação tributária para os cofres públicos.

Seu projeto previa uma divisão da área em cinco macrozonas, a partir de critérios como topografia, morfologia e de aspectos mercadológicos. A Zona de Praia, primeira, comportaria 3 tipologias: resort, condomínios de casas de alto luxo e condomínios turísticos simples. A Zona Central do Golfe, segunda, seria uma zona mista, com condomínios uni e multifamiliares associados ao campo de golfe e às lagoas, além do Club House e do Hotel-Golfe. A Zona Comercial/Cultural, terceira, seria dividida em duas, nos dois extremos do empreendimento, concentrando equipamentos como: cinema, museu, centro de cultura, áreas para shows e atividades comerciais correlatas. A Zona de Esportes e Lazer, quarta, abarcaria um centro esportivo completo. E a quinta seria uma Zona destinada à implantação de um centro educacional de grande porte; todos os equipamentos deveriam funcionar sob uma mesma administração centralizada.

O projeto inclui de esgotamento sanitário com previsão de utilização dos efluentes líquidos tratados na complementação da irrigação da área verde e os resíduos sólidos na adubagem da área e sistema de abastecimento de água com captação dos aquíferos das dunas na própria área, a partir de poços profundos e tratada na estação de tratamento também no próprio empreendimento. Já acerca das alternativas locais, o RIMA apresenta a posição privilegiada em relação à cidade de Fortaleza e do aeroporto internacional moderno como muito relevante para a

escolha da área, tendo em vista que o transporte aéreo foi dado como o principal modal. O empreendimento se localiza a 42,2 quilômetros, por rodovias, do Aeroporto Internacional Pinto Martins.

Figura 14 –Masterplan do Cumbuco Golf Resort



Fonte: Nasser Hissa Arquitetos Associados (s/d/). Disponível em: <https://jangada.online/opiniao/projeto-original-do-vila-gale-preve-construcoes-do-cumbuco-ate-as-margens-do-cauipe/>

Integram o complexo em situação construído, em estado de funcionamento, os seguintes empreendimentos: Hotel Vila Galé Cumbuco, operado pelo grupo Vila Galé; Hotel Vila Galé Costa dos Ventos, inicialmente lançado como condomínio multifamiliar, denominado por VG SUN, tornou-se em 01 de dezembro de 2018 o mais novo hotel do grupo Vila Galé em operação no Brasil, após uma adaptação na estrutura; e a casa de eventos Café de la Musique, atualmente fechada. O empreendimento foi apresentado e registrado legalmente como Complexo Turístico Cumbuco Golf Resort. Em 2016 foi concedido o registro da marca de serviço Cumbuco Village à VILA GALÉ BRASIL - ATIVIDADES HOTELEIRAS LTDA [BR/CE], empresa registrada como serviço de hospedagem e fornecimento de refeições; aluguel de acomodações temporárias; serviços de hotéis; e serviços de restaurantes.

O hotel Vila Galé Cumbuco é um resort all inclusive (tudo incluído), inaugurado em outubro de 2010, segundo empreendimento da rede portuguesa Vila Galé implantado no Ceará, sendo, atualmente, o de maior capacidade entre os 30 hotéis em funcionamento na rede que se distribui entre Portugal e Brasil. Com 416 apartamentos e suítes e 49 chalés e decoração dedicada aos esportes náuticos, o hotel oferece três restaurantes, três bares, uma boate, Spa Satsanga, salão de beleza, academia de fitness, equipe de animação para crianças e adultos, clube infantil, piscina exterior para adultos e crianças, acesso à praia, centro náutico, quadras de tênis e poliesportivas, sala de jogos, sete salas de eventos, parque de estacionamento privado, três lojas, biblioteca, segurança 24 horas, serviços de lavanderia, lojas e um posto de enfermagem.

O VG Sun Residence era um condomínio residencial, resultado da parceria da Diagonal e o grupo Vila Galé, localizado ao lado do Hotel Vila Galé Cumbuco, contendo 2 bangalôs de 139 m² de superfície 48 com uma superfície de 70 m² e 304 apartamentos de 99 m², 62 m² e 39 m², totalizando 354 UHs em uma área de 70.000 m². Em vídeo de apresentação do empreendimento, publicado em 24 de janeiro de 2014, a Construtora Diagonal descreveu-o como “o primeiro residencial do Vila Galé Cumbuco, o único condomínio da região com serviços exclusivos do Hotel Vila Galé”.

Segundo o balanço divulgado pela Diagonal e o Vila Galé, e noticiado pelo jornal Tribuna do Ceará, acerca do perfil dos clientes iniciais que adquiriram os bangalôs e apartamentos do residencial VG Sun, primeiro do complexo, a maioria dos compradores são oriundas de “bairros nobres de Fortaleza como Aldeota e Meireles, mas também de conceituados bairros de outras capitais do país como Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. Já o ranking de profissões dos primeiros compradores é de cargos como empresários, médicos e advogados” (TRIBUNA DO CEARÁ, 2017).

Em setembro de 2018 o grupo Vila Galé anunciou por meio da imprensa local a adaptação do empreendimento VG Sun Residence que passou a ser um hotel, denominado de ‘Vila Galé Costa dos Ventos’, com 60 apartamentos na primeira fase, não seguindo o conceito all inclusive. Das 354 unidades habitacionais lançadas em 2017, cerca de 160 foram vendidas sob o modelo de segundas residências, passando a integrar um sistema de pool hoteleiro, dividindo-o entre uso direto e aluguel (LEAL, 2018).

O novo hotel tem como público alvo os praticantes de esportes náuticos e públicos que exploram mais a região ou que possuem menos tempo para consumir serviços do hotel, como ocorre no resort Vila Galé Cumbuco. Em sua apresentação no site oficial afirma-se: “Com acesso direto à praia de Cumbuco, o local é a opção ideal para os adeptos aos esportes aquáticos, como windsurfe e kitesurf; para os que querem se aventurar pelas paradisíacas dunas cearenses e até para os que viajam a trabalho para a região e desejam [...] conforto e praticidade” (VILA GALÉ HOTÉIS, 2018).

Sua realização contou, desde o princípio, com o incentivo do Governo do Estado do Ceará e da Prefeitura Municipal de Caucaia, através do Protocolo de Intenções para a construção do empreendimento turístico e hoteleiro imobiliário Cumbuco Golfe Resort e de declaração de viabilidade de aprovação da obra, respectivamente.

O processo de implantação teve início no ano de 2004, quando foi assinado um Protocolo de Intenções entre o Governo do Estado do Ceará, com participação da Secretaria do Turismo, Secretaria do Planejamento e Coordenação, Secretaria da Infraestrutura, Secretaria dos Recursos Hídricos e Secretaria do Desenvolvimento Econômico, e a empresa Sociedades Promotoras VG Cumbuco Atividades Hoteleiras LTDA tendo em vista a realização do empreendimento imobiliário turístico hoteleiro Cumbuco Golf Resort.

Em 2006 o protocolo foi retificado e ratificado, ou seja, recondicionado e confirmado, onde se estabeleceu o papel das partes contratantes, sobretudo, as ações que cabiam ao Estado (DOECE, 28/04/2006). Em 2007 a empresa Nasser Hissa Arquitetos Associados, uma das responsáveis pela obra, assinou um Termo de Compromisso com a SEMACE, objetivando o cumprimento de ações de compensação ambiental pela implantação do masterplan do empreendimento (CEARÁ, 2007). a Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE foi o órgão responsável, 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.

Em 05 de maio de 2008 a SEMACE emitiu a Licença de Instalação para o empreendimento e suas obras foram iniciadas. No dia 10 de dezembro do mesmo ano o IBAMA procedeu ao embargo da obra. Oito dias depois, em 18 de dezembro, foi deferida uma liminar que garantia o prosseguimento da construção e em 1 de junho

de 2009 o IBAMA interpôs agravo de instrumento e a continuação da obra foi novamente impedida (TRF-5).

Em abril de 2009 a SEMACE renovou a licença de instalação do Hotel Vila Galé, único empreendimento do complexo com construção permitida. E, novamente, foi ratificado e definidos os procedimentos e obrigações das partes envolvidas no Protocolo de Intenções assinado em 2004.

Em 2010 se intensificam as divulgações sobre o empreendimento, sendo realizado evento com esse fim em São Paulo, maior centro econômico do país. O Governo do Estado do Ceará abriu crédito suplementar, através da Secretaria do Turismo – SETUR, para implantação de infraestrutura para o complexo (DOECE, 14/05/2010). No mesmo ano a SEMACE emite Licença de Operação do Hotel Vila Galé (DOECE, 05/10/2010), além de ter assinado um Termo de Compromisso de Compensação Ambientação com a empresa incorporadora, com um valor estabelecido de R\$ 35.000.000 em compensação ambiental em decorrência da implantação do Hotel Vila Galé (DOECE, 24/06/2010), tendo este sido inaugurado no fim do mesmo ano.

Em 2011 a Prefeitura Municipal de Caucaia concedeu incentivos fiscais e tributários à empresa Vila Galé Brasil Atividades Hoteleiras LTDA, por meio do Decreto nº. 288, de 5 de julho de 2011, sendo concebidos benefícios sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, entre outros (Diário Oficial do Município de Caucaia, 14 de julho de 2011).

Ainda em 2011 a construtora cearense Diagonal anuncia a construção de um condomínio multifamiliar (Diário do NE, 2011), o VG Sun Residence, e a SEMACE emite a licença para construção do campo de golfe no complexo (DOECE, 11/02/2011). Em 2012, novamente o Governo do Estado do Ceará abriu crédito suplementar, através da SETUR, para implantação de infraestrutura para o complexo (DOECE, 30/02/2012).

Em 2014 a Diagonal apresentou o condomínio VG Sun em evento imobiliário de Lisboa/Portugal (O povo, 2014). Em 2015 o Instituto do Meio Ambiente do Município de Caucaia – IMAC emitiu Licença de Instalação para Condomínios de Lotes no interior do complexo (DOECE, 17/07/2015), e a Secretaria de Recursos Hídricos – SRH outorgou direito de uso de águas públicas para fins de irrigação no empreendimento (DOECE, 06/07/2015). Em 2017 a Diagonal entrega o

empreendimento VG Sun e o Hotel Vila Galé passa por uma ampliação no número de acomodações (O Povo, 2017).

2.3.3.2 Complexo Aquiraz Riviera

O Complexo Aquiraz Riviera, localizado no município de Aquiraz, litoral metropolitano à leste de Fortaleza dispõe de 285 hectares, agregando atualmente o único Hotel, Dom Pedro Laguna Beach Resort e Golf, três condomínios, Porto Fino, Riviera Beach Place Golf Residence e Manhattan Beach Riviera, dois campos de Golfe totalizando 18 buracos em uma área de 90 hectares, com escola de golfe, além das áreas loteadas para construções futuras.

No início do projeto de planejamento do Complexo Aquiraz Riviera, o Governo do Estado do Ceará, com a participação das secretarias de estado do turismo, da fazenda, do planejamento e coordenação, da infraestrutura, dos recursos hídricos e do desenvolvimento econômico; assinou um protocolo de intenções em 24 de janeiro de 2003 com o objetivo de assegurar o início da construção do empreendimento turístico hoteleiro e imobiliário denominado Aquiraz Golf & Beach Villas, visando à implementação de ações conjuntas das partes, quais sejam: a Prefeitura Municipal de Aquiraz; e a sociedade empresária Aquiraz Hotelaria e Turismo LTDA., representada por Francisco Ivens Sá Dias Branco, representante do Grupo M Dias Branco, proprietário das terras.

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).

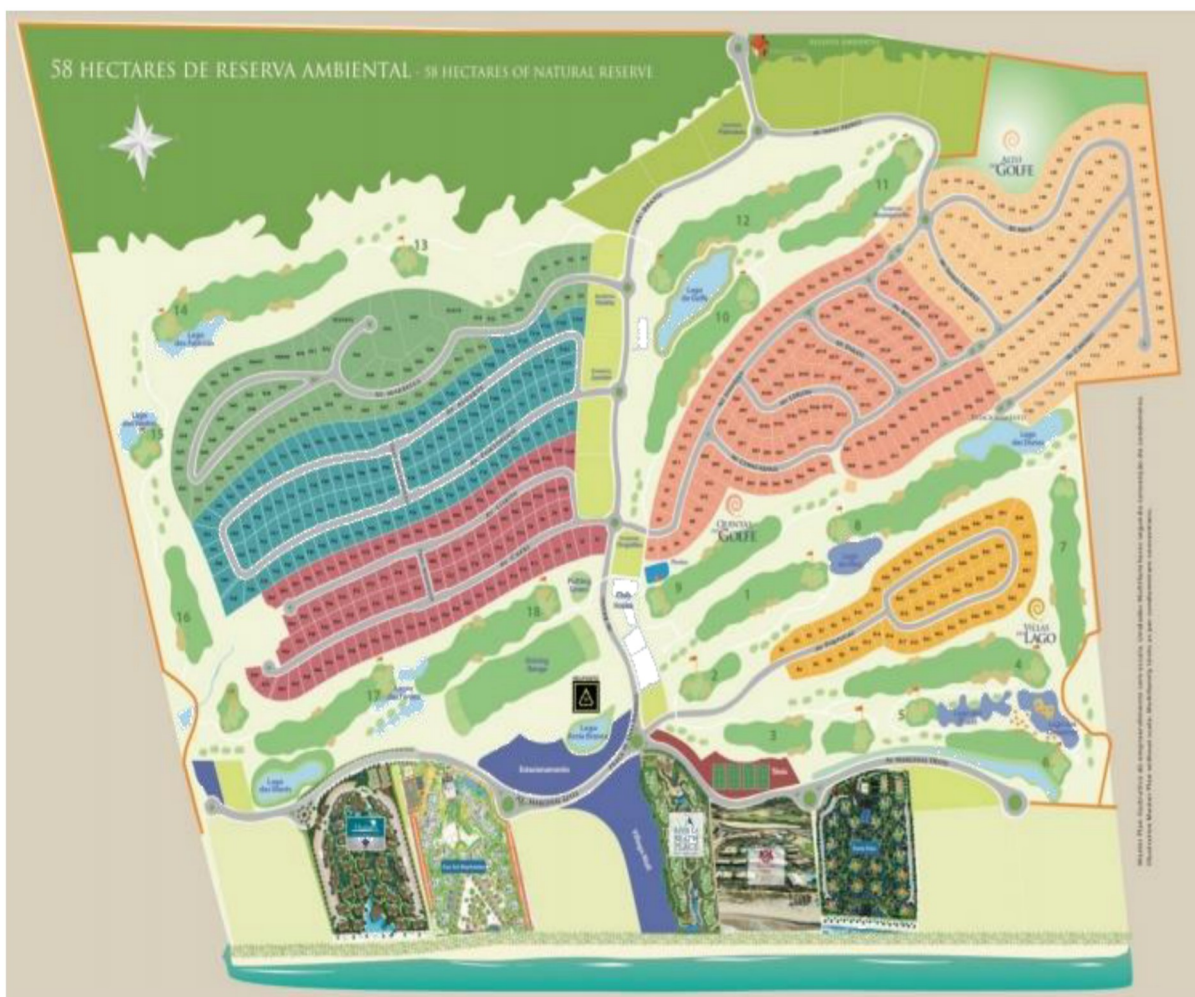
O Projeto inicial do empreendimento foi lançado em novembro de 2004 e previa conclusão da primeira fase para o último trimestre de 2006 (Diário do Nordeste, 2008), porém, apenas em 2007 deu-se início à sua construção (Diário do Nordeste, 2007), quando recebeu da SEMACE a Licença de Instalação.

A instalação do Complexo Aquiraz Riviera foi inicialmente dividida em três fases. Iniciada pela construção do Hotel Dom Pedro Laguna, previstas para 2009, mas só inaugurado em 2011, assim como a instalação de infraestrutura de apoio (redes de

água bruta, tratada e esgoto, sistemas de irrigação, rede elétrica e telecomunicações) e a construção de um campo de golfe com 18 buracos e de um Club House, seis condomínios residenciais e um Village Mall.

A segunda fase do empreendimento abrangendo a construção de vilas, condomínios e instalação de dois hotéis de padrão internacional. A terceira e última fase, tinha conclusão prevista para o final de 2011, com o "Aquiraz Riviera" e todas suas instalações em funcionamento total. Porém, diversos fatores políticos e econômicos forçaram mudanças no conteúdo e tempo esperados.

Figura 15 – Masterplan do Complexo Aquiraz Riviera



Fonte: Aquiraz Riviera (2018).

O complexo é resultante de investimentos mistos formado inicialmente pela sociedade entre Ivens Dias Branco, proprietário das terras, Ceará Investment Found, Grupo Hoteleiro Dom Pedro e Grupo Solverde. Os residenciais multifamiliares previstos no projeto do complexo foram posteriormente instalados sob

responsabilidade de incorporadoras e construtoras locais: Mota Machado (Riviera Beach Place), Normatel Incorporações (Condomínio Portofino Riviera Villas) e Construtora Manhattan (Manhattan Beach Riviera). O seu processo de implantação teve início com a ida de representantes do Governo do Estado do Ceará à Portugal em busca de investidores para o estado no ano de 2002, quando a área destinada aos investimentos foi apresentada (HEFFER, 2013).

É importante destacar que em seu projeto urbanístico original está direcionado a oferecer um padrão internacional, em seu Relatório de Impacto Ambiental – RIMA (apud Silva, 2016) do empreendimento propõe: 08 Hotéis à beira, de padrão 4 e 5 estrelas, com aproximadamente 250 apartamentos cada; 06 Pousadas de alto padrão com aproximadamente 40 apartamentos cada; Bangalôs que poderão ser incorporados à hotelaria; 800 Residências multifamiliares que também poderão ser incorporados à hotelaria; 01 Campo de Golfe com 18 buracos; 01 Academia de Golfe; 01 Academia de Tênis; 01 Conjunto de quadras esportivas; 01 Centro hípico; 01 SPA; Centro de convivência com restaurantes, bares e lojas integrados a uma grande área livre; Área de recepção e administração; Área para posto médico, ambulatório, bombeiros, segurança e manutenção.

O Campo de Golfe com 18 buracos foi inaugurado em 2013 e no ano seguinte os primeiros empreendimentos imobiliários do complexo, Riviera Beach Place Golf Residence e Manhattan Beach Riviera, foram entregues. Jorge Chaskelmann, diretor do empreendimento, afirma que o investimento em campo de golfe do Aquiraz Riviera, mesmo não sendo um esporte da cultura cearense, tem resultados com recorde de frequência e responde que em 2016 já havia “150 sócios, com grande apoio da comunidade coreana que vive e trabalha no Cumbuco. E com os apartamentos que já estão ocupados no Aquiraz Riviera, começamos a ter mais residentes que estão interessados pela prática do golfe” (O POVO, 2016).

O processo de implantação do empreendimento, as relações com os governos locais e a dinâmica de governança urbana de seu território serão exploradas com mais detalhes nos capítulos a seguir.

3 GOVERNANÇA NAS NOVAS ESPACIALIDADES URBANAS: POLÍTICAS URBANAS E A EMERGÊNCIA DA ESCALA LOCAL

Nas últimas décadas, o desenvolvimento imobiliário e a urbanização vêm desempenhando um papel muito importante na expansão do capital, com a urbanização desempenhando um importante papel de estabilizador econômico em escala global em meio às várias crises que o capital financeiro gerou ao redor do globo e caracterizando, assim, à lógica denominada de urbanismo neoliberal (HARVEY, 2012; 2009; THEODORE et. al. 2009). Segundo Harvey (2012), nas últimas décadas, uma grande quantidade de capital excedente foi absorvida pela urbanização, especificamente pela reestruturação, expansão urbana e especulação.

A produção da cidade como um dos ativos mais importantes para a acumulação de capital, no quadro do urbanismo neoliberal, tem caracterizado novas relações espaciais, sociais e de poder que se materializam por meio de processos como o empresariamento urbano (HARVEY, 1989).

O planejamento urbano tornou-se subordinado aos imperativos do mercado e os “vencedores” dessa transformação política e econômica radical são a classe dos proprietários de terras, e os setores financeiro e imobiliário. Assim, na cidade neoliberal, as elites urbanas e os agentes privados desempenham um papel político fundamental no processo de tomada de decisão.

Nas últimas décadas, as cidades são administradas no estilo de negócios com discursos empreendedores, com as políticas urbanas voltadas para o interesse do capital. O conceito de governança surge então como um arranjo entre atores públicos e privados e as parcerias público-privadas ganham cena como uma nova forma de governança em que o setor privado desempenha um papel ativo no processo de tomada de decisão (HARVEY, 1989) e o estado em todos os níveis, local, regional e estadual, assume um papel ativo como promotor.

Mas embora o discurso neoliberal tenha se tornado hegemônico, cada cidade tem sua forma particular de se inserir nas transformações urbanas neoliberais. As cidades recebem passivamente, mas a reproduzem e amplificam a globalização capitalista mediadas por um conjunto de elementos particulares em cada local.

Entende-se que a coalizão de poderes locais não se explica apenas através da análise da escala local. É necessário evitar o localismo metodológico (BRENNER,

2020 apud NASCIMENTO, 2021): a tendência dos estudiosos de focar em processos políticos locais sem investigar os espaços estatais supralocais, marcos regulatórios, paisagens industriais, divisões espaciais do trabalho e fluxos socioeconômicos nos quais tais processos estão inseridos.

Swyngedouw (2007, p. 66) sobre a governança urbana:

Late capitalist urban governance and debates over the arrangement of the city are not only perfect expressions of such a post-political order, but in fact, the making of new creative and entrepreneurial cities is one of the key arenas through which this post-political consensus becomes constructed.

(A governança urbana capitalista tardia e os debates sobre o arranjo da cidade não são apenas expressões perfeitas de tal ordem pós-política, mas, na verdade, a construção de novas cidades criativas e empreendedoras é uma das principais arenas através das quais este consenso pós-político torna-se construído).

A governança urbana é amplamente entendida como a interação de diferentes atores sociais, trabalhando em diferentes ambientes urbanos e sob diferentes aspectos políticos, sociais e econômicos. As redes e formas horizontais de cooperação, como as parcerias público-privadas, são apenas uma das muitas formas novas que a governança urbana desenha.

Assim como muitas teorias sociais, a discussão sobre governança urbana foi amplamente discutida e enfocada na Europa e nos Estados Unidos, tomando os processos e estruturas de política urbana e de tomada de decisão nas grandes metrópoles ocidentais para as definições teóricas. As diretrizes para a boa governança urbana elaboradas por organizações internacionais como o Banco Mundial, UN-Habitat ou a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) se baseiam nas estruturas desses países. Presume-se que os contextos dos processos de governança urbana no sul global são bastante diferentes, principalmente no que diz respeito ao papel do Estado

A governança urbana empreendedora (HARVEY, 1989) é baseada na estreita cooperação de atores públicos e privados que buscam impulsionar a economia local. No contexto de crescente protagonismo dos agentes políticos e econômicos sobre a atividade turística imobiliária, como foi apresentado no capítulo anterior a partir do caso dos Complexos Turísticos Imobiliários, a governança urbana passa a ter um papel cada vez mais destacado na gestão do território.

A gestão do território se configura como a dimensão espacial do processo de gestão (econômica, política e social), assim constituindo um meio para viabilizar a existência e a reprodução da sociedade, visa a criação e o controle da organização espacial. Como um fato social, possui uma historicidade que se traduz em agentes e práticas espaciais historicamente variáveis (CORRÊA, 1992). “A gestão do território implica a criação e a manutenção de diferenças espaciais através das quais as diferenças econômicas e sociais se realizam, são legitimadas e se reproduzem. Trata-se da gestão das diferenças espaciais” (CORRÊA, 1992, pg. 115).

No ponto de vista prático, as ações de implantação de políticas urbanas nas cidades brasileiras no século XXI seguem um novo quadro institucional, com a criação do Estatuto da Cidade, através da Lei Federal nº 10.257/2001, e outros instrumentos de gestão de políticas públicas. O estatuto deu base para a formulação de novos instrumentos que possibilitaram mais ações envolvendo os poderes públicos em cooperação com os agentes privados, como é o caso da lei nº 11.079/2004 que institui as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública em todo o território nacional.

Na escala local, a regulamentação dos instrumentos urbanísticos, de controle do espaço, que privilegiam fragmentos específicos da cidade pelas prefeituras municipais, demonstram o caráter imprescindível da ação do Estado na promoção de condições de produção para outros agentes. A articulação entre Estado e setor da propriedade possibilita o avançar da incorporação do espaço, tendo em vista as ações desiguais desse agente no espaço e no tempo, os instrumentos de zoneamento, a implementação de infraestruturas e de subsídios públicos em todas as espécies (GOTTDIENER, 1997).

Áreas rurais e periurbanas são transformadas em áreas de expansão urbana comandada pelo setor privado, que pressiona os poderes públicos municipais a mudarem seus instrumentos de ordenamento territorial, a criarem novas zonas especiais com parâmetros urbanísticos de maior adensamento e verticalização, estabelecendo uma inversão da valorização de terrenos na relação centro-periferia. Destaca-se, assim, a emergência de uma governança empreendedora, na qual o planejamento e a regulação são substituídos por um modelo de intervenção baseado na criação de exceções na legislação e de procedimentos que enfraquecem os canais institucionais de participação democrática, bem como, na transferência para o setor privado do protagonismo das soluções urbanas, sob a égide da financeirização do capital. Reafirma-se, assim, o tripé: capital internacional/ Estado/ Capital nacional. As tendências recentes desses modelos empreendedores de governança (BITOUN et. al., 2018)

O planejamento estratégico moldado às especificidades locais e a autonomia nas ações financeiras e fiscais são resultantes da municipalização promovida pela Constituição Federal (1988), pode-se dizer que “o planejamento adotado, mesmo que automeado de regional, é fragmentador e seleciona determinados espaços, tornando-os competitivos e atrativos aos investimentos privados (nacionais e internacionais)” (PEREIRA, 2014, p. 116).

3.1 Tendências da urbanização no Brasil

Para entender como ocorreu não apenas a chegada de modelos de megaempreendimentos de capital turístico imobiliários no Brasil, mas todas as novas formas de gestão dos novos territórios criados e transformados por estes, é preciso compreender o contexto socioespacial que recebeu e direcionou as transformações em curso.

No século XX o Brasil se tornou um país urbano, não por totalidade ou predominância específica, mas pela hegemonia do urbano resultantes da combinação de três ordens de fatores: na esfera do planejamento com um conjunto de planos e de políticas governamentais, com maior intensidade e abrangência espacial, a partir da década de 1970; na organização e configuração do espaço, com os processos socioespaciais mais gerais, com destaque para as transformações derivadas da globalização (revolução informacional, a reestruturação produtiva e o avanço do neoliberalismo); na sociedade e sua reprodução, com mudanças recentes ocorridas na conjuntura política e econômica do país que colocam em risco os avanços sociais e econômicos alcançados nas duas últimas décadas (LIMONAD, 2018).

Milton Santos (1993), apontou um processo socioespacial que marcou uma tendência da urbanização brasileira no fim do século XX no Brasil: o uso corporativo do território. Seu resultado, a urbanização corporativa, é um processo que reverbera as contradições e desigualdades do território. Não há uma ruptura total das formas de relações anteriores, mas há a prevalência dos aspectos corporativos sobre o modo de vida urbano em detrimento das precedentes, mesmo quando essas representavam os interesses de grandes áreas e populações (SANTOS, 1993, p. 111), tornando-se, assim, a lógica dominante sobre o espaço urbano. Essa leitura se deu a partir da observação da força das ações das empresas transnacionais que, de certa forma,

faziam o papel de transferência das ordens globais para a escala local, difundindo os principais modelos de uso corporativo do território: parcerias público-privadas, localização de investimentos a partir das estratégias das regiões competitivas, privatizações e concessões, entre outros.

O período de redemocratização, marcado pelo avanço do neoliberalismo, com o movimento de privatizações de empresas estatais e a formação de “ilhas de prosperidade” em várias partes do país, foi também marcada pela atuação do BNDES como grande impulsionador de planos e projetos governamentais através de licitações e de parcerias público-privadas (PPP), contribuindo para o crescimento e expansão das grandes empreiteiras nacionais, como a Odebrecht (LIMONAD, 2018).

A articulação de diferentes capitais e interesses concretizou, em menos de uma década, no pós-ditadura, a desconcentração e dispersão espacial da produção e das atividades produtivas em escala nacional que a ditadura militar não alcançou e essa dispersão acelerou a difusão da urbanização sobre o território. Diversificada, especializada e complexa, na década de 1990 a região Nordeste teve como uma das principais formas da dispersão da urbanização a criação de enclaves turísticos, as “ilhas de prosperidade” nordestinas (LIMONAD, 2018).

A inserção do litoral nordestino na lógica de consumo e de investimentos do mercado europeu atraiu um alto volume de capital nacional e estrangeiro para a construção intensiva de equipamentos e de infraestrutura turística (SILVA E FERREIRA, 2007). É neste cenário que se dá a intensa multiplicação de condomínios de segunda residência e de resorts litorâneos voltados para o turismo internacional na faixa litorânea do Nordeste, desde o litoral sul da Bahia até o extremo oeste do Ceará (LIMONAD, 2018).

Pereira (2015) demonstrou o papel do turismo, da vilegiatura e do imobiliário produzido a partir dessas atividades, na produção de um espaço orientado pela implementação de sistemas de engenharia que configura o que Santos e Silveira (2008) definem como a urbanização do território. A extensificação da urbanização levou a uma ocupação esparsa do território por atividades urbanas, resultando em uma urbanização em escala territorial que no Brasil assume manifestações diversas em termos de sua localização espacial como a partir formação de enclaves turísticos e de condomínios ou mega condomínios fora das áreas já urbanizadas (LIMONAD, 2018), das quais verificamos com o caso dos Complexos Turísticos Imobiliários.

O período atual, marcado pela combinação entre a lógica do capital financeiro e a lógica da metropolização (LENCIONI, 2015), transforma a lógica de reprodução dos espaços à beira mar, a partir do estabelecimento de novas formas de consumo no e do espaço. Os empreendimentos turísticos imobiliários emergentes desse processo apresentam uma dinâmica de articulação de interesses que os dotam de força na indução do processo de tecnificação do espaço litorâneo metropolitano pelo Estado, mediante localização em áreas não necessariamente consolidadas pelo turismo ou de forma descontínua em espaços fechados autossuficientes (PEREIRA, 2012).

Durante as últimas décadas do século XX as áreas metropolitanas dos estados do nordeste passaram por importantes modificações expressas na forma de crescimento e distribuição espacial paralelo à zona de praia, impulsionados pela valorização turística (DANTAS, 2009). A ocupação dos espaços litorâneos metropolitanos, em especial desde as últimas décadas do século XX, aponta para “a organização desses lugares em função da racionalidade das sociedades urbanas”, tendo em vista que “nas praias o padrão urbano é soberano, inclusive na aglomeração, na constituição das vias e dos espaços públicos, como também na fragmentação do solo e na venda dos imóveis” (PEREIRA, 2014, p. 28).

Os espaços metropolizados assumem aspectos e características (investimentos de capital, desenvolvimento de novas atividades de serviço, forma de consumir, densidade de redes imateriais e presença de grupos socialmente invisíveis) análogo, mas em escala diferente, aos da metrópole (LENCIONI, 2017). As políticas públicas de turismo promoveram a infraestruturação necessária para as novas formas de apropriação desses espaços, sobretudo no que diz respeito à mobilidade, estreando um período de intensa convergência de esforços entre Estado e iniciativa privada nos espaços à beira mar (DANTAS, 2009).

3.2 A emergência do empresariamento urbano

A reestruturação do modo de produção capitalista, apresentou como resposta, “novas estratégias de produção e reprodução do valor em todas as escalas e níveis económicos por parte dos agentes interessados frente à crise do capitalismo dos anos 70” (BOTELHO, 2004, p. 112). Neste contexto de crise econômica, o

planejamento urbano e o urbanismo adquirem uma nova função, superando a simples regulamentação do setor privado (ibid.), denominada empresariamento urbano por David Harvey (1996).

O empreendedorismo urbano traria benefícios em relação ao aumento da capacidade de lidar com problemas complexos de desenvolvimento porque os interesses e capacidades de resposta tradicionais dos governos não estão suficientemente integrados e não são facilmente planejados considerando a complexidade dos processos sociais subjacentes. No entanto, a indefinição dos limites entre o público e o privado, resultantes desse modelo, implicam na questão de que as parcerias poderiam reforçar as desigualdades sociais ao representar os interesses dos parceiros mais poderosos de forma mais eficaz.

Harvey (1996), apreende a essência das transformações nas formas de governança urbana, descrevendo a passagem do gerenciamento ao empresariamento urbano no início dos anos 1970, a partir da noção, difundida pelo neoliberalismo, de que as cidades que se comportassem de forma empreendedora captariam mais investimentos.

Sob o contexto de reestruturação produtiva, marcado pelos processos de desindustrialização e terciarização das cidades do capitalismo avançado nos anos 1970 e 1980, e transição da dinâmica do capitalismo de um regime fordista keynesiano de acumulação capitalista para um dito pós-fordista de acumulação flexível, ampliaram-se as iniciativas de governo urbano local de imprimir uma imagem empreendedora e empresarial, oferecendo incentivos sob a forma de subsídios, infraestruturas subsidiadas e isenções tributárias (MENDES, 2017).

O empresariamento urbano se fundamenta sobre a ideia de parceria público-privada, na qual os poderes públicos locais empenham-se na atração de investimentos, financiamentos externos e fontes geradoras de emprego. Neste, os riscos são absorvidos pelo setor público, minimizando os custos de mudanças locacionais para o capital multinacional e ampliando sua mobilidade geográfica (HARVEY, 1996). Com isso, coalizões locais tornaram-se escape no contexto de competição por investimentos, impulsionando novos estilos de vida, formas culturais, associando produtos e serviços, formas políticas e institucionais (ibid.). O objetivo dessas é “muito mais o investimento e o desenvolvimento econômico através de

empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos do que a melhoria das condições em um âmbito específico” (HARVEY, 1996, p. 53).

Essas parcerias são estabelecidas visando à criação, execução e gestão de projetos em que, na maioria das vezes, o Estado (e, indiretamente, todos nós, pagadores de impostos) assume todos os riscos e custos, e o setor privado fica com a gestão e os benefícios (os lucros dos projetos). É como se o Estado “pusesse a mesa” para os empresários particulares, sob o argumento de que os empregos que serão criados e os recursos advindos do “aquecimento” da economia local justificariam isso – argumento esse que é, como muitos têm observado e mostrado, bem fraco. (Marcelo Lopes de SOUZA, 2004, p. 55)

Mediante o conteúdo das alianças formadas, das estratégias empresariais, dos recursos existentes nas regiões, assim como da sinergia entre as diferentes estratégias e ações, dá-se a diferenciação das regiões metropolitanas (HARVEY, 1996). Por outro lado, o empresariamento urbano provoca competições interurbanas que exercem limitações aos projetos específicos locais, forçando “a reprodução repetitiva e em série de certos padrões de empreendimentos” (ibid., p. 56), como formas de renovação urbana.

Considerando que o tempo, o espaço e o desejo são as novas raridades do mundo moderno, controlados pelo consumo e a ele dirigidas (LEFEBVRE, 1999), o empresariamento urbano participa na sustentação de novas formas de produção e consumo no/do espaço, privilegiando fragmentos específicos do espaço urbano.

O empresariamento urbano foi inicialmente descrito a partir de sua leitura nos países do capitalismo central, mas, naturalmente, o modelo difundiu-se sobre outros espaços. Nesse sentido, Oliveira (2017) lembra que no Brasil, no fim da década de 1980, dois fatores mediaram o desdobramento do empresariamento urbano na forma de gerir as cidades, consolidando o papel do poder público municipal: Criação da Constituição Federal de 1988 e o Consenso de Washington (CW) em 1989, o primeiro enquanto um instrumento legal responsável pela descentralização dos poderes no país, promovendo autonomia às municipalidades e a participação popular nos processos políticos, e o segundo através da difusão do liberalismo, provando reformas tributárias. Ambos fortaleceram a valorização da escala local em termos políticos e econômicos.

Os argumento teóricos mais fortes a favor da descentralização são que (a) ela melhorará a responsabilidade e a capacidade de resposta do governo, alterando sua estrutura de modo a aumentar a voz do cidadão e mudar os incentivos profundos

que os funcionários públicos enfrentam (FAGUET, 2012), (b) ela reduzirá os abusos de poder, transferindo certas funções e recursos do governo central para níveis inferiores, (c) melhorará a estabilidade política, dando às minorias prejudicadas o controle sobre os governos subnacionais com poder limitado sobre as questões que os afetam diretamente e (d) aumentará a competição política, criando muitas arenas menores que os políticos competem para controlar (FAGUET, 2014).

A vasta literatura em geografia econômica já demonstrou que a integração dos países não centrais/em desenvolvimento com os fluxos econômicos globais se deu, sobretudo, para fornecimento de mão-de-obra mal remunerada, além do conjunto de contrapartidas dos governos locais à implantação dos capitais internacionais. O turismo apresenta as características principais para a reprodução desse fenômeno.

3.2.1 *Entre escalas: o metropolitano e o local*

Os principais estudos geográficos já demonstraram que a neoliberalização é fortemente dependente das particularidades de cada processo e que a difusão espacial é altamente específica a cada contexto. Portanto, as conceitualizações devem acompanhar essas particularidades locais, assim como as características gerais do neoliberalismo, por ser um processo que opera em várias escalas espaciais, mas tem difusão geograficamente desigual entre lugares e territórios (SAGER, 2011).

A consideração da existência de variedades de tendências locais e regionais, dos contextos institucionais, políticos, culturais e de governança é fundamental para a análise, não apenas do neoliberalismo, mas de todos os processos que incidem sobre o espaço geográfico.

A escala metropolitana tem sido reconhecida (BRENNER, 2003, 2004) por desempenhar um papel de destaque no desenvolvimento econômico no contexto da globalização. A este respeito, as regiões metropolitanas são frequentemente apresentadas como os principais espaços físicos para o crescimento econômico, economias de aglomeração, inovação de produtividade e competitividade, dentro da rede global de bens, capital, fluxos de informação e migração. A escala metropolitana é também a escala da realização dos Complexos Turísticos Imobiliários, ela interliga as escalas global e local e possibilita a atuação das empresas multinacionais que os representam.

A construção da escala metropolitana se tornou um objetivo dos formuladores de políticas estabelecidas em discursos e iniciativas de governos nacionais, atores transnacionais como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Programa de Assentamentos Humanos das Nações Unidas (UN-Habitat). Todos esses atores enfatizaram a importância do metropolitano como escala relevante para muitas políticas públicas e a necessidade de construir arranjos de governança metropolitana para conceber, implementar e monitorar tais políticas. A escala metropolitana pode ser considerada através de três dimensões correlacionadas do processo e da noção de escala: econômica, espacial e política. (D'ALBERGO e LEFÈVRE, 2018).

A dimensão econômica corresponde ao grau de internacionalização ou globalização econômica de uma cidade, sua posição dentro de redes globais, network e fluxos globais, materiais ou imateriais, entre metrópoles (D'ALBERGO e LEFÈVRE, 2018). Essa dimensão corresponde ao entendimento de que a construção da escala metropolitana se deu enquanto resposta funcional às transformações econômicas globais que atingiram as empresas e, conseqüentemente, promoveram rebatimentos na lógica de produção espacial.

A dimensão espacial da escala metropolitana está relacionada principalmente à reconfiguração da cidade-região, implicando em processos de polarização funcional-espacial, ou seja, alocação diferenciada de funções concentradas no espaço urbano (D'ALBERGO e LEFÈVRE, 2018).

Ainda segundo os autores, em geral e, sobretudo, nas grandes metrópoles, essas funções incluem comando e coordenação, serviços intensivos em pesquisa e força de trabalho altamente qualificada, a fim de aproveitar "economias de proximidade". Aqui se faz necessário retornar ao fato de as regiões metropolitanas estudadas não serem polarizadas por grandes metrópoles e/ou cidades regiões, além de estarem condicionadas por profundas desigualdades regionais, os processos descritos sobre a emergência da escala metropolitana são, como mencionados no início dessa discussão, caracterizados pelas particularidades locais e regionais postas.

Nesse sentido, é pertinente discutir como as profundas transformações territoriais que o litoral metropolitano do Nordeste brasileiro vem apresentando nas últimas décadas estão associadas ao processo de metropolização liderado pelo

capitalismo financeiro e, mais especificamente, pela associação dos capitais turístico e imobiliário.

Como já apresentado, os municípios metropolitanos do Nordeste brasileiro passaram a receber uma gama de tipologias de empreendimentos turístico-imobiliários, respondendo às demandas de múltiplas escalas no contexto do processo de reestruturação da economia mundial, resultando na abertura de novos espaços em expansão paralela à faixa de praia. Esses empreendimentos baseiam-se em uma ampla oferta de equipamentos de lazer, caracterizando uma particularidade regional denominada de metropolização do lazer marítimo.

No principal estudo sobre redes urbanas do Brasil, a REGIC, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE identifica a hierarquia urbana e as áreas de influência por meio da classificação dos centros urbanos que possuem determinados equipamentos e serviços e que atraem populações de outras localidades. Um dos estudos recentes que investiga a rede urbana e procura apontar as permanências e as modificações desta rede é o REGIC (IBGE, 2008), com o objetivo de subsidiar o planejamento estatal e fornecer ferramentas para o conhecimento das relações sociais e dos padrões espaciais derivados. A última edição reforçou a predominância das dinâmicas metropolitanas de Salvador, Recife e Fortaleza no contexto nacional, integrantes do ranking dos dez maiores centros de gestão empresarial do país.

Gráfico 1 – Dez maiores centros de gestão empresarial (2018)

AP São Paulo	AP Rio de Janeiro	AP Porto Alegre	AP Belo Horizonte	
		Sul 16.707	Sudeste 15.174	
	Sudeste 28.984	AP Curitiba	AP Campinas	AP Salvador
	AP Brasília		Sudeste 9.840	Nordeste 8.784
			AP Recife	AP Fortaleza
Sudeste 75.913	Centro-Oeste 25.368	Sul 14.663	Nordeste 9.583	Nordeste 8.638

Fonte: IBGE, 2018.

A terceira dimensão, a política, diz respeito às mudanças escalares na organização territorial do Estado que interferem em vários aspectos da governança e da formação de políticas (reforma institucional, parcerias público-privadas, mobilização social etc.), também é marcada por ações políticas voltadas para a integração dos espaços metropolitanos. No Brasil, a lei que normatiza as políticas urbanas, o Estatuto da Cidade, levanta a questão da gestão urbana em âmbito metropolitano como instrumento para cumprir os seus objetivos.

Na escala global, o reescalonamento do governo local e a formação de redes de políticas foram consideradas como produtos de uma onda de reformas "focadas em prioridades econômicas, como competitividade territorial e atração de investimento de capital externo no contexto da integração geoeconômica" (BRENNER, 2003 apud D'ALBERGO e LEFÈVRE, 2018).

Como Harvey (1989) expõe em sua análise sobre o empresariamento urbano, esse movimento de transformações que emergiu nos países centrais, tornou a cidade um ator fundamental e determinante na posição de competitividade na divisão espacial do consumo.

As cidades ganharam esse protagonismo no século XX, porque o esforço de transformação para se adequarem às novas lógicas econômicas se deu em amplo aspecto. As experiências, ou partes delas, de "cidades que dão certo" foram reproduzidas largamente e atingiram de forma diferente pelas imposições de cada contexto específico, mas em todas elas houve uma grande ênfase nos governos locais e sua relação com os agentes econômicos.

As cidades asiáticas demonstraram que, no mundo da economia global, a velocidade da informação sobre os mercados internacionais e de adaptação aos mesmos, a flexibilidade das estruturas produtivas e comerciais e a capacidade de inserir-se em redes, determinam o sucesso ou o fracasso, muito mais do que as posições adquiridas no passado, o capital acumulado, as riquezas naturais ou a situação geográfica (BORJA e CASTELLS, 1996)

Sobre a reprodução dessa lógica em outros espaços, os autores demonstram com o caso da América Latina, onde os processos de redemocratização e de descentralização do Estado revalorizaram, entre o fim da década de 80 e de 90, o papel das cidades e dos governos locais. Mas, os rebatimentos destes processos só se deram de forma mais intensa na década de 90 devido aos contextos de

desigualdades regionais herdadas, à fragilidade da sustentação sociocultural das cidades e deficiências em infraestruturas e serviços públicos (id.).

3.3 A produção do espaço urbano entre o público e o privado: uma discussão a partir da implantação de CTIs no Nordeste brasileiro

As relações entre espaço e instituições podem ser divididas em três dimensões interpenetradas: primeiro, o espaço é dimensão constitutiva das instituições e das práticas políticas, pois estas apresentam sempre uma dimensão espacial, envolve as facetas espaciais das instituições, os recortes territoriais do Estado; em segundo, o espaço está diretamente relacionado à formação das percepções políticas; o terceiro enfoque é mais concreto e diz respeito aos padrões de localizações, contiguidades, distâncias e fluxos, o que Peter John (2005) define como propinquidade. (MARQUES, 2017).

Em certo sentido, a propinquidade (dimensão espacial, concreta) representa a cristalização de certas espacialidades (dimensão das práticas). Incluem-se aqui tanto os efeitos do espaço herdado sobre o qual a política age, quanto os efeitos concretos das ações políticas sobre o espaço (MARQUES, 2017).

A intensificação do dinamismo o mercado imobiliário turístico altera a configuração socioespacial se dá por meio da segmentação e seletividade da natureza e cultura, vendidas como produtos turísticos, colocando em destaque a capacidade das atividades na criação de fixos e nos seus efeitos a médio e longo prazo (SILVA, 2010). Na sociedade de classes, as cidades são segregadas por grupos sociais, assim, em geral, o “onde” define o “quem”, a espacialidade das políticas influencia o alcance e elegibilidade delas, reforçando desigualdades e enviesando ações, como nos casos de zoneamentos urbanos exclusivistas (SCOTT, 1998 apud MARQUES, 2017).

A contradição entre a produção social do espaço e sua apropriação privada alicerceiam o processo de reprodução espacial, orientadas e reorganizadas pela ação dos promotores imobiliários, da lógica do sistema financeiro e da gestão política, que agem de maneira alinhada ou não (CARLOS, 2001).

A ação dos agentes da produção do espaço urbano se relaciona a diferentes escalas de interação e poder de interferência na produção e valorização do

espaço. Cada agente poderia ser explorado verticalmente e, certamente, esclarecerá muitos questionamentos acerca das influências nas configurações espaciais. Mas para compreender os processos que envolvem a valorização da terra, visualizados a partir da intensa infraestruturação do espaço, impulsionada pela construção de megaempreendimentos, a correlação entre todos os agentes que configura os processos é fundamental.

Quadro 4 – Identificação inicial dos agentes formais de produção do espaço e sua atuação

Categoria Geral	Agente	Atuação
Poder Público	Estado	Provisão de infraestrutura geral; Regulamentação do uso e ocupação do solo; Controle fiscal sobre atividades; Produção imobiliária para determinados grupos sociais; Controle ambiental
Serviço Público	Serviço de Registro Imobiliário	Registro de parcelamentos do solo; Registro de empreendimentos imobiliários; Registro de transações imobiliárias; Controle da propriedade formal da terra e imobiliária; Recolhimento das respectivas taxas e impostos tabelados.
Proprietários	Proprietário fundiário	Busca pela captação da máxima renda da terra.
Proprietários	Proprietário imobiliário (não usuário)	Busca pela obtenção do máximo lucro sobre o imóvel.
Capitalistas	Urbanizadoras	Execução de parcelamentos do solo, especialmente loteamentos; Produção de infraestrutura pontual; Busca a obtenção do máximo lucro sobre o empreendimento.
Capitalistas empreendedores	Incorporadoras	Captação financeira; Permuta de terrenos; Lançamento e execução do empreendimento; Venda das unidades produzidas pré-conclusão; busca a obtenção do máximo lucro sobre o empreendimento.
Capitalistas empreendedores	Construtoras	Captação financeira; Permuta de terrenos; Lançamento e execução do empreendimento; Venda das unidades produzidas pós-conclusão; busca a obtenção do máximo lucro sobre o empreendimento.
Intermediários	Arquitetos e urbanistas	Elaboração dos projetos; Criação de imagens para uso publicitário; Acompanhamento das obras de execução.
Intermediários	Publicitários	Produção de anúncios e marketing para auxílio de vendas.
Intermediários	Imobiliárias/ Corretores	Avaliação imobiliária; Negociações e vendas.

Instituições financeiras	Bancos e agências de crédito	Disponibilização de crédito para o parcelamento e construção; Disponibilização de crédito para a aquisição fundiária e imobiliária.
Usuários	Proprietários	Extração do valor de uso de uma determinada propriedade; busca pela obtenção do máximo lucro sobre o imóvel, espera por uma valorização do bem.
Usuários	Locatários	Extração do máximo valor de uso de uma determinada propriedade.
Movimentos populares	Ativistas e apoiadores	Luta por direitos e visibilidade de questões sociais, manifestada por meio de atos organizados, (reuniões, assembleias, petições, manifestações, paralizações etc.); Questionamento de posturas hegemônicas e determinadas decisões políticas.

Fonte: LAGES, 2019. Adaptado pelo autor.

O papel do poder público nesse processo se dá em diferentes níveis de intervenção: desde a atuação direta por meio de desapropriações, cessões, compras e vendas, até formas indiretas, como nos casos de provisão de infraestrutura e serviços, tributação, regulação do uso do solo e mecanismos de financiamento (PLAMBEL, 1987 apud LAGES, 2019).

Como Rufino (2015) destacou, é notória a importância do Estado na análise da incorporação dos espaços litorâneos. A articulação entre Estado e setor da propriedade possibilita o avançar da incorporação do espaço, tendo em vista as ações desiguais desse agente no espaço e no tempo, os instrumentos de zoneamento, a implementação de infraestruturas e de subsídios públicos em todas as espécies (GOTTDIENER, 1997 apud RUFINO, 2015).

O papel do Estado como agente de produção do espaço é considerável. Segundo Corrêa (2011, p. 43), “O estado capitalista desempenha múltiplos papéis em relação à produção do espaço. Essa multiplicidade decorre do fato de o estado constituir uma arena na qual diferentes interesses e conflitos se enfrentam”. As funções do Estado estão ligadas em promover condições de produção a serem desenvolvidos por outros agentes sociais, agindo de maneira a fornecer elementos de atração para que um empreendimento turístico se instale em determinado local através obras de infraestrutura como vias de acesso, esgotamento sanitário e o fornecimento de água, além da redução da carga tributária como a isenção do Imposto sobre Serviço (ISS) e do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

Reconhecer o papel do Estado como agente decisivo é fundamental para a compreensão plena do funcionamento do mercado de terras e imobiliário, base para

a estruturação urbana, e sua atuação pode ser dividida em quatro linhas com reflexos diversos: a via fiscal, de cobrança de impostos; a regulamentação do uso do solo urbano; a provisão de infraestrutura; e a prática imobiliária, no papel de proprietário de terras ou produtor do espaço construído (JARAMILLO, 2009 apud LAGES, 2019).

Rufino (2015) demonstrou na sua análise sobre a incorporação de espaços litorâneos à relevância do mercado imobiliário local, agentes detentores de força econômica e, em geral, com relações de influência na política local. Segundo a autora, os mecanismos estabelecidos por estes agentes possibilitam “enormes ganhos a partir da terra e de sua propriedade, reforçando a ‘urbanização’, e mais tarde a ‘metropolização’, como importante processo de reprodução do capital”, revelando a intrínseca relação entre a iniciativa privada e o Estado na diferenciação e valorização do espaço (RUFINO, 2015, p. 73).

Os megaempreendimentos privados se tornaram possíveis pela ação dos investimentos públicos na criação das condições gerais, através da criação e implementação de políticas públicas como o PRODETUR-NE (LIMONAD, 2007), confirmado pela efetivação do maior número de mega empreendimentos turísticos imobiliários nos estados que mais receberam recursos, como demonstramos anteriormente.

As políticas públicas de turismo, é importante mencionar, estão diretamente relacionadas à promoção da atividade imobiliária, ao passo que ambas as atividades se complementam. As políticas de promoção ao turismo vieram no sentido de suprir as deficiências em infraestruturas, além de promover os deslocamentos humanos que caracterizam a prática em si.

O principal exemplo de sucesso em políticas públicas de turismo, foi o Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR NE:

o PRODETUR-NE está subordinado a quatro instâncias gestoras. Uma instância nacional – através da Embratur, que tem por atribuição fazer executar a Política Nacional de Turismo. Uma **instância regional**, através da SUDENE, CTI/NE (Comissão de Turismo Integrado) e BNB (Banco do Nordeste), que devem articular as ações e procedimentos do Programa, de acordo com as proposições dos estados. Uma **instância estadual**, através das unidades federativas que compõem a Região, encarregadas de elaborar os projetos para o PRODETUR e de centralizar as proposições municipais. E, por fim, uma **instância municipal**, através da unidade administrativa local, à qual cabe identificar e propor ao organismo estadual, reivindicações pertinentes ao desenvolvimento da atividade em seu território (BRASIL, MICT, 1993, pg. 7 apud CRUZ, 1999, pg. 133).

Segundo Silva (2016) a chegada das grandes marcas de empreendimentos de luxo de capital estrangeiro de origem portuguesa como a Pestana, Vila Galé, Dorisol, Agesco, Enotel, Grupo Espírito Santo, Reta Atlântico, Oásis Atlântico e as espanholas Sol Meliá e Iberostar, está diretamente relacionada às primeiras políticas públicas para o desenvolvimento do turismo, como o PRODETUR I e II, ou seja, a existência de políticas públicas de incentivo à atividade turística se configura como importante critério para a escolha dos lugares a se investir.

No setor privado, a mobilidade do capital turístico e abertura dos mercados consumidores em escala global, possibilitando maior liberdade na localização com a difusão de uma ideia, em entrelinhas, de que o empreendimento teria êxito em qualquer lugar, sobretudo pela sua condição de “autossuficiência”, além da noção de que a localidade receptora seria a maior beneficiada com a implementação dos grandes projetos.

Com o crescimento da demanda de terras à beira-mar pela difusão da cultura ocidental, os proprietários fundiários pressionam o Estado para promoverem a infraestruturação desses espaços ou para atrair créditos bancários para o mesmo fim, gerando ainda mais valor a essa terra (CORRÊA, 1989). No caso pernambucano, Barbosa (2014) avaliou uma relação intrínseca entre a ação dos desenvolvedores, os grupos Ricardo Brennand e Cornélio Brennand, e o poder público estadual e municipal. Esses agentes ocupam os postos-chave na cadeia de decisão sobre a concepção e o destino do empreendimento.

Os promotores imobiliários, segundo Pereira (2013), passaram de ações individualizadas, por meio dos *gate-keepers*, representados nos casos do Nordeste por grandes empresários, altos funcionários públicos e grupos dirigentes que já possuíam suas segundas residências nos litorais metropolitanos entre as décadas de 1970 e 1980, para ações dirigidas por empresas promotoras imobiliárias a partir da década de 1990. Nesse sentido, Barbosa (2014) ressalta:

Constata-se uma relação intrínseca entre a ação dos desenvolvedores e o poder público, particularmente nos níveis estadual e municipal. Em relação a isso, observa-se que há uma fragmentação da gestão, com a plena anuência do poder público por meio da gestão delegada à iniciativa privada. Nessa anuência, há de forma paradoxal, um duplo movimento: a relativa ausência e a total presença do Estado como agente viabilizador do megaprojeto. Assim, à luz do contexto atual de empresariamento urbano, o Estado se coloca como agente legitimador e fomentador de coalizões com a iniciativa privada, por exemplo, por meio de Parcerias Público Privadas (PPPs). A própria viabilização da Reserva do Paiva deriva da parceria para a construção do

complexo da Via Parque, que corta este complexo imobiliário (BARBOSA, 2014).

Na incorporação dos espaços litorâneos, o mercado imobiliário local, agentes detentores de força econômica e influência na política local. Segundo a autora, os mecanismos estabelecidos por estes agentes possibilitam “enormes ganhos a partir da terra e de sua propriedade, reforçando a ‘urbanização’, e mais tarde a ‘metropolização’, como importante processo de reprodução do capital”, revelando a intrínseca relação entre a iniciativa privada e o Estado na diferenciação e valorização do espaço (RUFINO, 2015, p. 73).

No Aquiraz Riviera os residenciais multifamiliares previstos no projeto do complexo foram posteriormente instalados sob responsabilidade de incorporadoras e construtoras locais: Mota Machado (Riviera Beach Place), Normatel Incorporações (Condomínio Portofino Riviera Villas) e Construtora Manhattan (Manhattan Beach Riviera). Já a incorporação da Reserva do Paiva tem um caráter monopolista, como Barbosa (2014) evidenciou, pois segue o modelo em que a incorporadora, Odebrecht Realizações Imobiliárias (OR), tem a atribuição de elaborar todo o plano urbanístico e é também a única construtora que atua no empreendimento.

A associação a parceiros locais é condição quase que certa para os investidores estrangeiros e grandes marcas hoteleiras. Estudo da consultoria Ernest Young revela que investidores estrangeiros, por meio de fundos, empreiteiras e bancos de investimento, planejam investir US\$ 1 bilhão em hotéis nesta década; cerca de 60% dos interessados, todos atuantes no setor imobiliário, pretendem associar-se a parceiros locais que disponham de terreno e conhecimento da legislação local; a estratégia é investir tanto na construção de novos hotéis quanto na aquisição de empreendimentos em operação (ARAÚJO, 2011).

3.3.1 Ação governamental e instrumentos de política urbana a partir dos Complexos Turísticos Imobiliários

As teorias acerca do papel do Estado e sua relação com os demais agentes produtores do espaço nas ciências sociais são complexas e abrangentes, não sendo o foco deste trabalho. Aqui será dado ênfase nos estudos sobre a ação dos governos que incidem sobre os processos de implementação e funcionamento dos Complexos

Turísticos Imobiliários, considerando que os gestores têm a seu dispor instrumentos que interferem na produção do espaço urbano, como os zoneamentos, os tributos, os índices urbanísticos, entre outros, especialmente, nas escalas municipal e estadual.

Essas 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. Ele compreende as intervenções sobre o substrato espacial como, os índices ou parâmetros urbanísticos que regulam a ocupação do espaço, mas também um conjunto de outros instrumentos (SOUZA, 2004). 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 problemática 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).

No Brasil, a ordenação do processo do uso e ocupação do solo urbano é uma atividade de competência municipal segundo a Constituição Federal de 1988, artigos 182 e 183, regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), sendo o Plano Diretor Urbano o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano devendo, por isso, englobar o território do município por completo, incluindo as zonas urbanas e rurais (BRASIL, 1988).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU é o instrumento base na condução da ocupação do território municipal no Brasil, contendo diretrizes sobre as zonas de consolidação da urbanização e zonas prioritárias aos investimentos

públicos e privados (PEREIRA, 2017). Sua elaboração e revisão constante possibilita um direcionamento mais eficiente das políticas públicas e melhor avaliação da ordenação e ocupação do território pela municipalidade e se configura, assim, por seu “caráter político, à medida que, com o zoneamento proposto, certas áreas podem ser selecionadas em detrimento a outras para intervenções e investimentos, tanto públicos quanto privados” (PEREIRA e DANTAS, 2008).

Os zoneamentos imprimem as intencionalidades dos gestores e de quem os influenciam ao espaço urbano, mas “não há apenas um tipo de zoneamento: existem vários tipos, variando de acordo com a sua finalidade, mas, também, de acordo com a sua índole, cada um deles constituindo um instrumento específico” (SOUZA, 2004, p. 251).

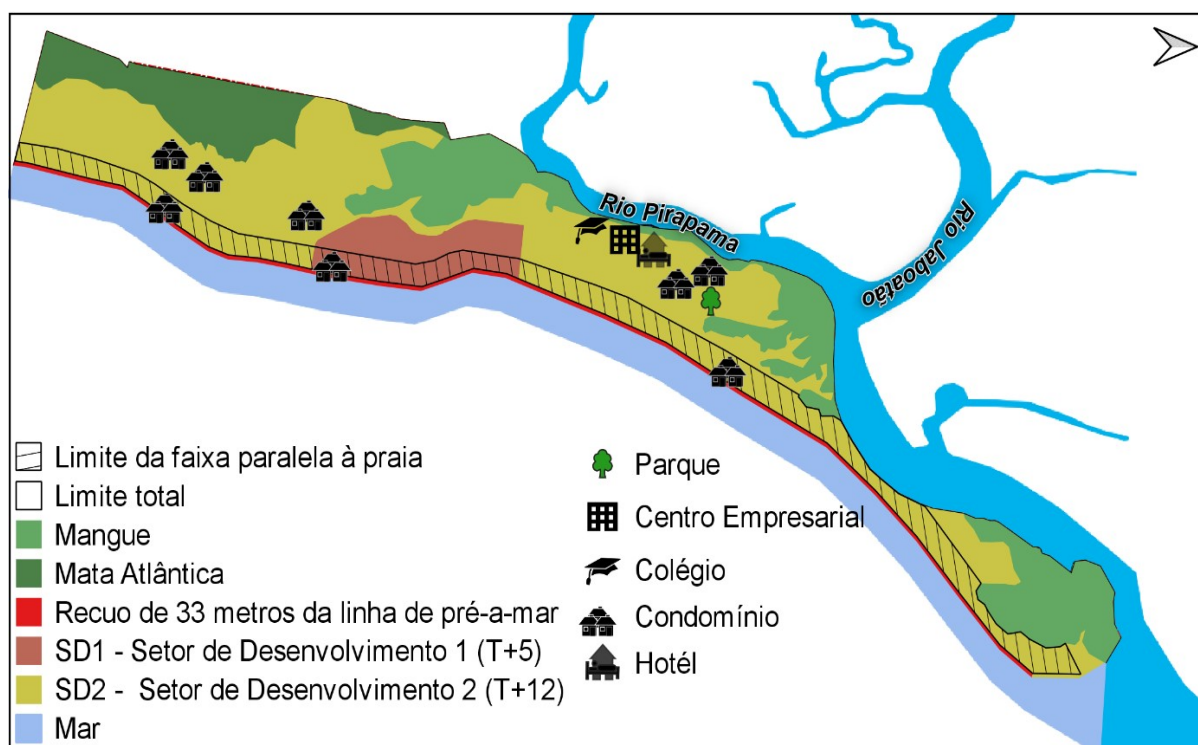
Em 2004, o Município do Cabo de Santo Agostinho foi submetido às normas da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), Lei nº 2.179/2004, que estabelecia os parâmetros urbanísticos de acordo com a zona de ocupação e as suas especificidades. Neste, a praia do Paiva pertencia à então Zona de Expansão Urbana de Interesse Ambiental II, que previa algumas restrições com relação do uso e ocupação do solo, sobre ela o artigo 18 mencionava: A Zona de Expansão Urbana de Interesse Ambiental II configura-se por uma ocupação de baixa densidade construtiva, de modo a conservar suas características ambientais, sendo permitida a ocupação com granjas, chácaras e atividades de lazer (BARBOSA, 2014).

Apesar das restrições ambientais apontadas pela LUOS de 2004, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Cabo de Santo Agostinho, aprovado através da Lei nº 2.360/2006, apresentou uma flexibilização com relação à possibilidade de criação de novas Zonas Especiais, de acordo com interesses para viabilização de empreendimentos econômicos no município, segundo diretrizes traçadas pelo art. 46, § 2º do Plano Diretor, que menciona expressamente que “Fica autorizado o Poder Executivo a declarar outras áreas, como especiais, sempre que a dinâmica territorial assim o exigir ou para atender a diretrizes de planos específicos” (BARBOSA, 2014).

A partir desse instrumento, foi aprovada a Lei municipal nº 2.387/2007, que instituiu a Zona Especial de Turismo, Lazer e Moradia Reserva do Paiva – ZETLMRP. Enquanto no município de Cabo de Santo Agostinho as tipologias habitacionais são, em geral, de no máximo 3 pavimentos, limite previsto na atual LUOS, no Complexo

Reserva do Paiva pode chegar até 13 pavimentos (térreo + 12 pavimentos), devido à criação ZETLM (BARBOSA, 2014), como pode ser observado pelo cartograma a seguir:

Figura 16 – Zoneamento da Zona Especial de Turismo, Lazer e Moradia do Loteamento Reserva do Paiva



Fonte:.. Elaboração pela autora (2021).

Araújo e Vargas (2013) avaliam que a obrigatoriedade da elaboração do Zoneamento Ecológico Econômico e a efetivação através da aprovação em lei, para o direcionamento da expansão dos empreendimentos turísticos imobiliários, seria um instrumento útil para evitar a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, como dunas, restingas e mangues (ARAÚJO e VARGAS, 2013), questão averiguada em quase todos os casos de implantação desses empreendimentos.

Entretanto, a força da lei e a criação dos zoneamentos, mesmo que baseados nas múltiplas necessidades dos espaços, não dão conta de garantir a proteção ambiental que se espera, é o que se avalia através do Zoneamento Ecológico-Econômico da APA Litoral Norte. A área onde o complexo Iberostar está localizado é definida como Zona de Proteção Rigorosa, onde seriam proibidas as atividades antrópicas que impactam a flora e fauna visto que é uma área de grande

fragilidade ecológica e ambiental, não devendo ser ocupada por nenhum tipo de empreendimento turístico imobiliário (SANTOS, 2011).

Outra ação governamental apreendida dos processos de implantação dos Complexos Turísticos Imobiliários são as viagens de governantes ou representantes em processos de atração de investimentos para seus respectivos territórios. No caso cearense do processo para a implantação do que se tornou o Complexo Aquiraz Riviera, contou também com viagem de representantes do Governo do Estado do Ceará à Portugal para a atração dos investidores portugueses no ano de 2002, quando a área destinada aos investimentos fora apresentada (HEFFER, 2013). No Bahia, há registro de que “desde que assumiu o governo da Bahia [...] Jacques Wagner [governador do estado entre 2007 a 2014, filiado ao Partido dos Trabalhadores – PT], com seu secretário do Turismo, Domingos Leonelli, já fez uma dúzia de viagens ao exterior para vender o estado a turistas e investidores estrangeiros”, porém, “o governador não tem encontrado respaldo no setor ambiental, uma das pontas fundamentais para o desenvolvimento turístico” (PADUAN, 2007 apud SOUZA, 2014).

O artigo 225 da Constituição Federal trata das diretrizes voltadas ao meio ambiente, nas quais constam como obrigação do Poder Público de “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade” (BRASIL, 1988).

A Política Nacional do Meio Ambiente, aprovada através da Lei Federal nº 6.938/81, define a Avaliação de Impacto Ambiental – AIA como um de seus instrumentos que teve suas definições, responsabilidades, critérios e diretrizes estabelecidas pela Resolução nº 01/86 do CONAMA, que definiu o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) como seus principais elementos característicos.

A AIA é então utilizada para avaliação da instalação de obra e/ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental, visando evitar ou prevenir a ocorrência de efeitos indesejáveis ao meio ambiente e para apoiar a tomada de decisão sobre a autorização ou o licenciamento de um novo projeto, fornecendo as informações sobre as prováveis consequências de suas ações.

Os Relatórios de Impacto Ambiental – RIMA, são documentos técnicos que publicitam os dados colhidos e planejados no Estudo de Impacto Ambiental – EIA e

no referido masterplan, neles pode-se ter dimensão do nível aprofundado de planejamento destes grandes empreendimentos/atividades, da mesma forma eles revelam as diferenças entre o projetado e o concebido, em uma dada escala de tempo.

Assim, 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. O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA é o órgão consultivo e deliberativo, criado em 1982 pela Lei nº 6.938/1981, responsável, entre outras atribuições, por emitir normas e padrões para o licenciamento ambiental. A Resolução CONAMA nº 001/86 enumera quais atividades modificadoras do meio ambiente dependerão de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental, para que os impactos decorrentes dessa atividade possam ser mitigados

Segundo a Art. 8º da Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997 do CONAMA, o Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

- I – Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
- II – Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;
- III – Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Como posto acerca da legislação dos espaços perante a implantação dos empreendimentos turísticos imobiliários, a Resolução nº 237/1997 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.

A emissão da Licença Prévia (LP) representa uma importante vantagem competitiva aos empreendimentos, visto que em períodos de alta do mercado esses são capazes de atender a demanda existente de forma mais ágil, lançando novas fases do empreendimento (EBERT, 2011)

No caso cearense, dos complexos Aquiraz Riviera e Vila Galé Cumbuco, como já mencionado, 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. Em Pernambuco, o complexo Reserva do Paiva teve o licenciamento do então Projeto Modificativo do Loteamento Praia do Paiva aprovado em 2005 pela Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (CPRH), órgão licenciador do estado de Pernambuco. Na Bahia, os complexos Costa do Sauípe e Reserva Imbassaí foram licenciados pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente – CEPRAM e o Iberostar pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia.

Em 2003, o CONAMA emitiu a Resolução nº 341, de 25 de setembro de 2003, dispondo 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. Esse instrumento passou a permitir a utilização e ocupação de ecossistemas de dunas móveis por empreendimentos turísticos ditos sustentáveis.

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 logo foi revogada pela Resolução nº 369/2006, que não permite a construção de complexos turísticos em áreas de proteção. Ainda segundo o procurador, o Aquiraz Riviera não possui EIA/RIMA, inviabilizando o debate com a sociedade e qualquer controle por parte do Ministério Público das ações do empreendimento (ALVES, 2015).

Em 2021, o tema tornou-se pauta mais uma vez no estado do Ceará, quando o Ministério Público Federal solicitou reunião para rediscutir a questão que envolve a construção dos dois complexos turísticos imobiliários do estado: Aquiraz Riviera e Vila Galé Cumbuco (SOUSA, 2021). A proteção ao meio ambiente e o desenvolvimento turístico e imobiliários são mais evidentes nos estados cuja atuação dos Ministérios Públicos e dos governos estaduais e municipais são mais dinâmicos, essas características convergem exatamente sobre a localização dos CTIs no nordeste brasileiro.

A história do desenvolvimento do modelo de empreendimento CTI é marcada por interrupções no processo tanto em consequência da crise financeira

global, iniciada em 2008, quanto da atuação do Ministério Público Federal (SOUSA et. al., 2016). O inciso III do Art. 129º da Constituição Federal de 1988 aponta que o Ministério Público tem função de promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. A proteção ao meio ambiente é considerada um direito difuso tendo em vista que este impacta uma coletividade indeterminada, assim, sua atuação em relação aos CTIs está diretamente relacionada com a identificação de impactos socioambientais decorrentes da construção e funcionamento desses grandes empreendimentos.

O caso Costa do Sauípe foi o primeiro marcado pela atuação do Ministério Público, que abriu processo de Termo de Ajuste de Conduta, com o objetivo de analisar as condicionantes e apurar as falhas e a falta de cumprimento de normas relacionadas ao meio ambiente. (COUTO, 2003). Essa relação conflituosa se tornou comum nesse contexto, revelando os problemas de gestão que se reproduzem na indústria turística, que imbrica diversos setores importantes como: comércio, meio ambiente, serviço etc., em um período marcado pelo conceito de parceria (COUTO, 2003).

Assim, as áreas urbanas são transformadas na escala local por instrumentos diversos, usados na implementação de mudanças para atender conjuntamente a interesses específicos, em escala local ou regional. Para além das mudanças nos zoneamentos, há a disponibilização de sítios antes intocáveis, a transformação de áreas de preservação permanente em áreas de proteção ambiental e, enfim, a ocupação dessas áreas de proteção ambiental por megaempreendimentos (LIMONAD, 2018).

Para assegurar legalmente as negociações entre governos e investidores o instrumento político mais explorado foi o Protocolo de Intenções, um:

instrumento relativo à cooperação entre órgãos firmado previamente à celebração de acordo. Contempla intenções almejadas no âmbito da cooperação pactuada cuja articulação ainda não evoluiu para atribuições plenamente definíveis em acordo. A celebração de protocolo de intenções previamente à assinatura de acordo deve ser efetivada, quando couber, em função das necessidades detectadas ao longo das tratativas acerca da cooperação (TCU, 2015).

No caso cearense, no início do projeto de planejamento do Complexo Aquiraz Riviera, o Governo do Estado do Ceará, com a participação das secretarias

de estado do turismo, da fazenda, do planejamento e coordenação, da infraestrutura, dos recursos hídricos e do desenvolvimento econômico; assinou um protocolo de intenções em 24 de janeiro de 2003 com o objetivo de assegurar o início da construção do empreendimento turístico hoteleiro e imobiliário então denominado Aquiraz Golf & Beach Villas, visando à implementação de ações conjuntas das partes, quais sejam: a Prefeitura Municipal de Aquiraz; e a sociedade empresária Aquiraz Hotelaria e Turismo LTDA., representada por Francisco Ivens Sá Dias Branco, representante do Grupo M Dias Branco, proprietário das terras (CEARÁ, 2006).

Da mesma forma, no ano de 2004, foi assinado um Protocolo de Intenções entre o Governo do Estado do Ceará, a Prefeitura Municipal de Caucaia e a empresa Sociedades Promotoras VG Cumbuco Atividades Hoteleiras LTDA tendo em vista a realização do empreendimento imobiliário turístico hoteleiro denominado Cumbuco Golf Resort, o Vila Galé Cumbuco. Até o ano de 2005 foram identificados seis Protocolos de Intenções para construção de empreendimentos hoteleiros no estado do Ceará envolvendo capital português, que giravam em torno de US\$ 1,4 bi em investimentos (NOGUEIRA, 2005), reforçando o início da década de 2000 como um período mais dinâmico para a atração desse modelo de empreendimento, que se confirmou com a implantação dos principais casos no fim da década.

Em Pernambuco também foi assinado um Protocolo De Intenções entre o Governo do Estado de Pernambuco e os empreendedores Odebrecht e os grupos Cornélio e Ricardo Brennand, em agosto de 2005, em razão da implantação do Complexo Reserva do Paiva (IPEA, 2015).

Não foi identificado o uso desse instrumento nos casos dos CTIs implantados na Bahia, mas para um dos empreendimentos em fase de projeto vem sendo utilizado. É o caso do Complexo Costa Azul Bahia no município de Jandaíra, cujo o Protocolo de Intenções para implantação do empreendimento foi assinado no dia 15 de agosto de 2012 entre o Governo do Estado da Bahia, por meio das secretarias do Turismo, Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura, Meio Ambiente e Indústria, Comércio e Mineração, e representantes do Grupo Invisa, representantes do empreendimento.

Outro importante instrumento é a Parceria Público-Privada, que tem no caso do Reserva do Paiva o seu principal exemplo no Nordeste. Em Pernambuco, foi instituído o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas “destinado a promover,

fomentar, coordenar, disciplinar, regular e fiscalizar a atividade de agentes do setor privado que, na condição de parceiros, atuem na implementação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do Estado e ao bem-estar coletivo”, através da Lei nº 12.765/2005.

Complementarmente, foi instituído o Fundo Garantidor das PPPs (FGPE), por meio da Lei Estadual nº 12.976/05, que garantem mais segurança jurídica e financeira aos entes privados em caso de não cumprimento das obrigações dos entes públicos, produzindo um ambiente institucional a fim de promover as coalizões (BARBOSA, 2014).

Em 2006, por meio do Decreto N° 28.844, se instalou o Comitê Gestor do Programa Estadual – CGPE que definiu como prioridades os projetos: Sistema de Saneamento Básico para toda a RMR, Ponte e Sistema Viário do Projeto Reserva do Paiva, a Duplicação da PE-60 e os Sistemas de Saneamento Básico da Reserva do Paiva e do Complexo Industrial e Sistema de Saneamento Básico de Suape. As obras relacionadas à viabilização do Complexo Reserva do Paiva aparecem com grande destaque, demonstrando o interesse do governo em promover a obra.

A PPP “Ponte e Sistema Viário do Projeto Reserva do Paiva”, cujo contrato de Concessão Patrocinada estipula a cobrança de pedágio, por um período de 33 anos (três anos para licenciamento, estruturação financeira e obras de construção da rodovia e 30 anos de operação) ficou sob a responsabilidade do Consórcio Odebrecht Investimentos em Infraestrutura Ltda e da Construtora Norberto Odebrecht S.A. Tal PPP contemplou a construção, operação e manutenção de uma ponte (320 m de extensão), a implantação da Via Parque (6,2 km) e a construção e implantação de edificações, infraestrutura, equipamentos e sistemas necessários à prestação do serviço. O Estado de Pernambuco, como concedente, participa, por intermédio do Comitê Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (CGPE), enquanto a iniciativa privada é representada pela Via Parque S.A. (Sociedade de Propósito Específico – SPE), constituída pelas empresas vendedoras do certame para dar início das obras a partir de 2007 (ROCHA e DINIZ, 2015, p. 482).

Mas o principal mecanismo de infraestruturação dos estados para a efetivação de grandes projetos como são os Complexos Turísticos Imobiliários se deu através dos investimentos em Políticas Públicas como o PRODETUR, em suas diversas fases.

No caso do Complexo Iberostar, o projeto de urbanização da Praia do Forte estava contido nos planos do PRODETUR, por a localidade ser considerada um destino-âncora para o estado da Bahia. Assim, foram utilizados recursos financeiros

provenientes do programa, contemplando investimentos nas áreas de saneamento, energia, transporte, patrimônio histórico, meio ambiente e desenvolvimento urbano. A localidade foi classificada no zoneamento do PRODETUR como centro turístico, segundo as diretrizes do projeto as obras tinham como finalidade transformá-la em “vila turística” (SANTOS, 2011).

No caso cearense, os investimentos do PRODETUR no litoral de Caucaia teve como principais ações a obra de saneamento básico e abastecimento de água e a rodovia que liga a Vila do Cumbuco ao Resort Vila Galé a criação do sistema de esgotamento Vila Galé, associadas às obras do Trecho V do Eixão das Águas, conhecido como Canal da Integração, que abastece o Complexo Industrial e Portuário do Pecém – CIPP com desvio para abastecer a atividade turística no Cumbuco, tem virtude do resort Vila Galé Cumbuco (CAVALCANTE, 2012) .

Todos esses casos demonstram a capacidade de articulação política que se dá entre agentes públicos e privados, em vista dos interesses destes últimos, mas também de todos que se beneficiam com essa perspectiva de cidade planejada e plena dos recursos básicos que estão ausentes para a maioria da população. De forma prática, o poder de legislação e regulamentação estatal dialoga com a configuração espacial de investimentos públicos separando a cidade formal da informal:

Mais além do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras de poder. A Lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondentes ao modo de vida. [...] Funciona, portanto, como um referente cultural fortíssimo na cidade, mesmo quando não é capaz de determinar sua forma final. [...] ao estabelecer formas permitidas e proibidas, acaba por definir territórios dentro e fora da Lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada (ROLNIK, 1997, p. 13).

Acerca da definição, não apenas, do que é legal, mas também o ideal para a cidade, a Prefeitura Municipal de Aquiraz aprovou o Decreto Municipal nº 073/2003 de 15 de dezembro de 2003, considerando o caráter de relevante interesse público do empreendimento Aquiraz Golf & Beach Villas (CEARÁ, 2006).

No mesmo sentido, na Bahia a Prefeitura de Mata de São João formulou uma série de leis que tornaram o território do município atrativo para empreendimentos turísticos e criavam as condições legais favoráveis a estes, como a Lei Municipal nº 195/2003 que criava o “Distrito Turístico e Ecológico da Orla do município de Mata de

São João” e a Lei Municipal nº 229/2005 que modifica os limites da área urbana do litoral do município de Mata de São João, transformando parcela significativa de sua área rural da zona litorânea em área urbana, favorecendo a implantação de grandes empreendimentos turísticos (SOUZA, 2014). No município há duas legislações que declaram CTIs como utilidade pública e inequívoco interesse social. A Lei Municipal nº 203/2004 que declara no seu Art. 1º.

Art. 1º. Fica considerada de Utilidade Pública e Inequívoco Interesse Social as obras, atividades, planos e projeto do Empreendimento Praia do Forte – Iberostar, a ser implantado na localidade de Praia do Forte, inserida no Distrito Turístico e Ecológico da Orla do Município de Mata de São João, Estado da Bahia.

A Lei Municipal nº 204/2004, declara em seu Art. 1º. que:

Art. 1º. Fica considerada de Utilidade Pública e Inequívoco Interesse Social as obras, atividades, planos e projeto do Empreendimento Reserva Imbassaí, a ser implantado na localidade de Imbassaí, na área denominada Fazenda Barroso, inserida no Distrito Turístico e Ecológico da Orla do Município de Mata de São João, Estado da Bahia.

Segundo Machado, a partir do caso da Reserva Imbassaí, o uso da força política pelo poder público local através das legislações que concedem o título de interesse social e relevante utilidade pública aos grandes empreendimentos é feito como forma de flexibilizar a aplicação das normas ambientais na concessão do licenciamento destes complexos pelo poder público competente (MACHADO, 2008, p. 116).

Os interesses que norteiam o licenciamento do empreendimento em questão, tendo em vista que o órgão Ambiental Estadual competente (IMA) utilizou a legislação municipal, lei nº 204/2004, com fulcro no Relevante Interesse Social e na Utilidade Pública, para justificar a supressão de vegetação em área de APP, afastou, portanto, o princípio da intocabilidade destas áreas, concedendo a Licença Ambiental ao empreendimento (MACHADO, 2008)

Embora não cite os empreendimentos beneficiados, em Caucaia, na Região Metropolitana de Fortaleza, foi aprovada a Lei Municipal nº 2.248, de 10 de agosto de 2011, que modifica o PDDU em 3 aspectos que tocam diretamente a implementação do Complexos Turísticos Imobiliários no município: 1. cria a categoria Resort Turístico-Residencial, que dá regularidade aos empreendimentos do porte 2. regulamenta as construções no subsolo, criando novas possibilidade de uso do solo

3. libera a ocupação sobre área de preservação ambiental definida no zoneamento do PDDU nas proximidades do Cumbuco.

Fica criada a tipologia Projeto Especial IV (PE-4), relativa a empreendimento de grande porte do tipo resort turístico-residencial, organizado na forma de condomínio e implantado em lotes ou glebas igual ou superior a 7 há (sete hectares) divididos em uma ou mais parcelas, que englobe equipamentos de turismo e/ou condomínios residenciais unifamiliares e/ou multifamiliares, integrados a, no mínimo, duas dentre as atividades de serviço, comércio, lazer e institucional. (ART. 1)

No mesmo período, a Prefeitura Municipal de Caucaia concedeu incentivos fiscais e tributários à empresa Vila Galé Brasil Atividades Hoteleiras LTDA por meio do Decreto nº 288 de 5 de julho de 2011, sendo concebidos benefícios sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, entre outros (CAUCAIA, 2011).

Em 2014, o Município do Cabo de Santo Agostinho, através da Lei nº 3.030/2014, de 20 de novembro de 2014, instituiu o programa de incentivos fiscais para fomentar a instalação de atividades econômicas e geração de emprego e renda na ZETLM - Zona Especial de Turismo, Lazer e Moradia Reserva do Paiva. Para a ZETLM, que garante incentivo fiscal de redução de ISS e IPTU, objetivando o desenvolvimento da Reserva do Paiva. Devendo, a empresa interessada, apresentar previamente “Projeto de Incentivo Fiscal” ao Comitê Gestor de Incentivo Fiscal (COGIF) do Município do Cabo de Santo Agostinho, acompanhado de “Protocolo de Intenções” e de outros documentos previstos na referida lei (ALGOMAS, 2015, p. 5). O empreendimento Novo Mundo Empresarial, componente do Complexo Reserva do Paiva apresenta como benefícios a localização em um Zona especial de tributação e com possibilidade de redução de ISS e IPTU.

Em planejamento e gestão urbanos, os tributos não interessam sob o ângulo estritamente fiscal, mas também o caráter extrafiscal dos tributos, ou seja, sua capacidade induzir outros processos, como a orientação e disciplinamento da expansão urbana ou no incentivo a determinadas atividades (SOUZA, 2004).

O que se confirma com o caso dos CTIs, é que a escassez e má distribuição de infraestruturas, bens e serviços nos espaços urbanos não é um problema técnico, mas sim um problema político e afirmar o contrário disso é isentar os governantes de

sua responsabilidade social, mantendo e garantindo os privilégios patrimonialistas dos que detêm o poder econômico e político (LIMONAD, 2018).

4 O AQUIRAZ RIVIERA E GOVERNANÇA URBANA EM AQUIRAZ, CE

O objetivo deste capítulo é avaliar o modelo de governança praticado e as dinâmicas que envolvem a gestão dos novos territórios aqui representados pelos Complexos Turístico Imobiliários, distinguindo as relações de controle e responsabilidade no ordenamento urbano entre os setores público e privado, a partir de variáveis que abordam as alterações no zoneamento e no uso do solo em função dos CTIs e a gestão das principais funções urbanas nesses espaços.

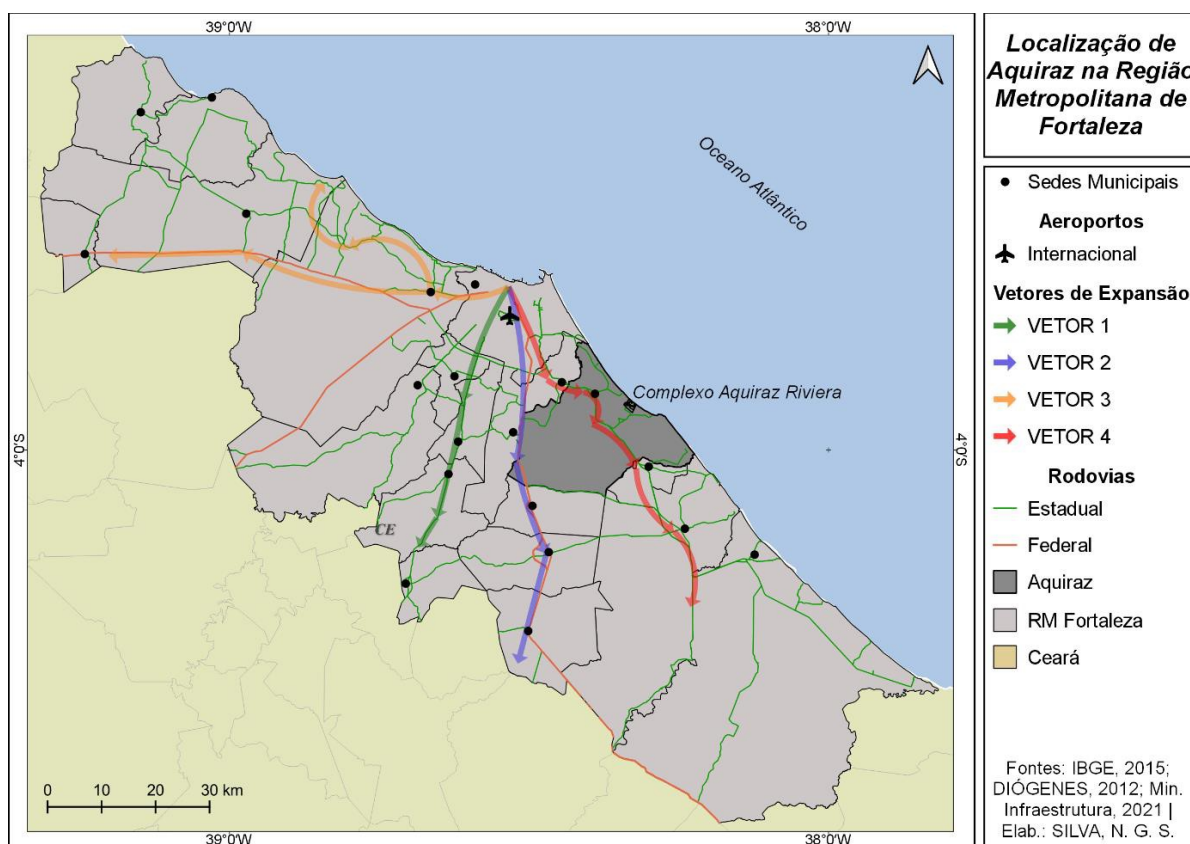
Será avaliada a partir das variáveis identificadas: Instrumentos de ordenamento territorial: planos diretores, LUOS, zoneamentos regionais (ecológico econômico); Existência e condições de instrumentos políticos de influência direta e indireta sobre a efetivação dos CTIs; Atuações da municipalidade e do governo estadual nos processos; Responsabilidades por serviços urbanos básicos;

Serão aqui abordadas as principais políticas de oferta dos serviços urbanos básicos como a produção direta do espaço construído (como o abastecimento de água, a provisão de infraestrutura de mobilidade e acessibilidade), a gestão dos espaços urbanos (como a segurança, a limpeza urbana, entre outros), mas também a regulação estatal sobre ações privadas (como o licenciamento, os zoneamentos, as políticas fiscais).

O conjunto de variáveis avaliadas, aliado às análises dos dados das entrevistas transcritas com os representantes do empreendimento e dos governos municipais, dão subsídios para a avaliação do modelo de governança urbana praticado em Aquiraz, a partir do Complexo Turístico Imobiliário Aquiraz Riviera.

Aquiraz é um município da Região Metropolitana de Fortaleza, no estado do Ceará, região nordeste do país. Situada a 32 km da capital, seu território ocupa uma área de 481 km², dividido em 8 distritos: Aquiraz, Camará, Caponga da Bernarda, Jacaúna, João de Castro, Justiniano de Serpa, Patacas e Tapera, com população estimada em 81.581 habitantes (2021), segundo o IBGE.

Figura 17 – Vetores de expansão urbana da RMF



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

A Região Metropolitana de Fortaleza é conformada por diferentes vetores de expansão urbana, sendo os principais associados à industrialização e às práticas marítimas modernas (Aquiraz a leste da metrópole, Caucaia e São Gonçalo do Amarante a oeste) (CUNHA, 2017). Segundo Pereira (2012), salvo a localidade de Pecém em São Gonçalo do Amarante, onde localiza-se o Complexo Industrial e Portuário do estado, os vetores responsáveis pela urbanização da faixa litorânea são o comércio e o serviço, as habitações permanentes, os domicílios de uso ocasional e outros empreendimentos relacionados ao turismo e a vilegiatura. O estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, sobre a Governança Metropolitana no Brasil, traz o quadro geral de expansão da Região Metropolitana de Fortaleza, elaborado por Diógenes (2012), dividida em quatro vetores dos quais Aquiraz se caracteriza pelo Vetor 4.

O vetor 4 de desenvolvimento metropolitano segue na direção leste cortando os municípios do Eusébio, Aquiraz, Pindoretama e Cascavel. Uma característica distinta da região próxima à fronteira com Fortaleza é o

crescimento dos condomínios fechados de alto padrão. Este é um vetor de crescente valorização imobiliária, impulsionado por condomínios horizontais para a alta renda. A atividade econômica preponderante é o turismo, que também pressiona a ocupação de espaço com a construção de resorts e outros equipamentos voltados para o setor (IPEA, 2015b).

Quadro 5 – Resumo dos vetores de expansão metropolitana da RM de Fortaleza

	Vetor 1	Vetor 2	Vetor 3	Vetor 4
Direção	Sul/Sudoeste	Sul	Oeste	Leste/Sudeste
Vias/rodovias	Av. Alberto Magno/ Godofredo Maciel/CE 065	Av. Aguanambi/ BR 116	Av. Bezerra de Menezes/Mr. Hull/ BR 222/CE 085	Av. Washington Soares/CE 040/CE 025
Municípios	Fortaleza/ Maracanaú/ Pacatuba/Guaíba	Fortaleza/Pacajus/ Chorozinho/ Horizonte/Itaitinga	Fortaleza/Caucaia/ São Gonçalo	Fortaleza/Eusébio/ Aquiraz/Pindoretama/ Cascavel
Usos predominantes	Habitacional/ industrial	Serviços/industrial	Habitacional/turismo/industrial	Centralidade terciária/habitação de média e alta renda/turismo
Atividade econômica predominante	Industrial	Industrial/ agronegócio	Turística/industrial-portuária	Terciário/turística
Polo principal	Distrito industrial de Maracanaú	Corredor Industrial BR 116	Porto do Pecém/CIPP	Beach Park/Porto das Dunas
Tipo de ocupação	Conurbação até a entrada de Maracanaú – depois, área rural	Conurbação no trecho inicial e dispersão na região do corredor industrial com grande extensão da área rural	Conurbação até o limite oeste de Fortaleza, grandes áreas desocupadas e polo industrial (CIPP)	Dispersão a partir do limite do município de Fortaleza (condomínios horizontais e atividade turística)
Renda da população, com tipo de habitação	População renda média e média/baixa, com predominância de grandes conjuntos habitacionais	População renda média e média/baixa. Habitação popular, favelas, loteamentos populares recentes	Renda média e baixa: habitação popular, favelas e conjuntos habitacionais. Renda média e alta: residências e condomínios de veraneio na faixa litorânea	Renda média e média/alta: condomínios fechados e residências de alto padrão. Residências e condomínios de veraneio. Algumas inserções de favelas

Fonte: Diógenes (2012), em IPEA (2015).

Observa-se que os setores imobiliário e turístico se configuram como importantes vetores de metropolização em Fortaleza, assim como nas principais capitais da região Nordeste. A Região Metropolitana de Fortaleza concentra dezenas de empreendimentos turísticos imobiliários distribuídos, sobretudo, nas faixas litorâneas dos municípios de Caucaia e Aquiraz. Aquiraz possui diversas praias: Porto

das Dunas, Iguape, Batoque, Barro Preto, Marambaia, Prainha e Presídio, por onde se dividem diversas tipologias de empreendimentos turísticos e imobiliários, formas de usos e apropriação dos espaços litorâneos.

A valorização do espaço litorâneo de Aquiraz se tornou mais complexa entre o final da década de 1970 e início da década de 1980 com o aumento da demanda por outras áreas mais próximas ao mar, tendo o Poder público, nas esferas municipal e estadual, participado efetivamente deste processo, através da concessão de licenças para as construções e da responsabilização pela implantação de infraestrutura como a pavimentação de estradas de acesso e a eletrificação das áreas (PEREIRA e DANTAS, 2008).

o parcelamento e ocupação da terra têm ocorrido obedecendo a uma dinâmica de maior intensidade na faixa de acompanhamento litorâneo proveniente de Fortaleza até a Prainha e no corredor da Sede até a Prainha e, ainda, no segmento do litoral do Distrito de Jacaúna correspondente ao Presídio, Iguape, e Barro Preto. (AQUIRAZ, 2001, p. 16).

Entre as décadas de 1980 e 2000, cerca de 70 projetos de parcelamentos urbanos, de empresas imobiliárias com sede em Fortaleza, foram aprovados, mas nenhum deles contava com critérios legais próprios à instalação (PEREIRA e DANTAS, 2008). O Porto das Dunas se destaca por se consolidar na década de 1980 com a construção do maior parcelamento de Aquiraz, em quantidade de lotes e em volume de vendas, ligado à Fortaleza pela CE-025 (PEREIRA e DANTAS, 2008). Apoiado no desenvolvimento do Beach Park, o loteamento passou a exercer grande atração em investimentos privados no setor imobiliário, “inicialmente pela hotelaria e posteriormente na difusão de novos padrões de produtos imobiliários para área, onde a hotelaria funde-se com os imóveis de segunda residência e suas diversas formas de flexibilização da propriedade”, tornando-se, duas décadas depois, na área de concentração do maior volume de investimentos imobiliários da Região Metropolitana de Fortaleza (RUFINO, 2015, p. 77).

As principais Políticas de Ordenamento Territorial em vigor no município são Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e a Lei de Uso e Ocupação do Solo, ambas do ano de 2011, as quais serão apresentadas a seguir com enfoque nos temas que tomam a implantação do CTI Aquiraz Riviera, associadas às políticas de gestão de serviços urbanos básicos no município.

4.1 Políticas de atração de investimento

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).

Em 22 de dezembro de 2004, às vésperas do recesso parlamentar de fim de ano, o então presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, Deputado Marcos César Cals de Oliveira, apresentou um Projeto de Lei que autorizaria o Governo Estadual a contratar operação de crédito com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, no valor total de R\$310.209.000,00, com finalidade, entre outros, de viabilizar a implantação dos projetos de “Infra-Estrutura (sic) Pública para a construção e posterior operação do empreendimento turístico chamado Aquiraz Riviera Golf & Beach Vilas, no município de Aquiraz”, e outros empreendimentos para o desenvolvimento de atividades turísticas.

Quanto ao projeto de Infra Estrutura para o Aquiraz Riviera Golf & Beach Vilas e outros empreendimentos turísticos, inicialmente, é importante mencionar que o investimento privado previsto para esse complexo turístico está na ordem de R\$500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais), considerando-se todas as fases do desenvolvimento do projeto, inclusive com a construção de um campo de golfe, que é um forte atrativo no segmento do turismo. Com a sua implantação, o turismo no Ceará terá um salto de qualidade considerando o padrão “5 estrelas” do complexo, bem como o aumento do fluxo turístico para nosso Estado, que experimentará um acréscimo capaz de movimentar setores que compõem a cadeia produtiva do turismo, além de outros relacionados.

Outro aspecto fundamental é o potencial que o turismo detém para a geração de emprego e renda nas localidades onde está inserido. No caso desse projeto, prevê-se, na operação da 1ª fase do complexo, a geração de 1.500 novos empregos diretos e 4.500 indiretos. Com o Resort em total funcionamento, isto é, com todas as fases concluídas e em operação, estima-se um total de 3.000 novos empregos diretos e 9.000 empregos indiretos. (CEARÁ, 22 Dez 2004, p. 113)

8 dias depois foi promulgada a Lei estadual nº 13.570/2004, de 30 de dezembro de 2004, autorizando e obrigando a aplicação de recursos resultantes de financiamento junto ao BNDES, dentre outros empreendimentos voltados para o Desenvolvimento Turístico do Estado, na execução específica do projeto de “Implantação de Infraestrutura para o Empreendimento Aquiraz Riviera Golf & Beach Villas”, que passou a ser denominado Aquiraz Golf & Beach Villas.

Em 24 de abril de 2006, o protocolo de intenções assinado em 24 de janeiro de 2003 foi retificado e ratificado, reforçando o objetivo de garantia da implementação de ações conjuntas das partes. Com maior nível de detalhamentos, destacou-se todos os agentes envolvidos, quais sejam: O Governo do Estado do Ceará, com a participação das secretarias de estado do turismo, da fazenda, do planejamento e coordenação, da infraestrutura, dos recursos hídricos e do desenvolvimento econômico; a Prefeitura Municipal de Aquiraz; e a sociedade empresária Aquiraz Hotelaria e Turismo LTDA., representada por Francisco Ivens Sá Dias Branco. 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 nosso).

As relações de poder entre as corporações e o Estado revelam uma manipulação do poder empresarial quando esse transforma as necessidades empresariais em necessidades sociais a partir do uso corporativo do território; e quando além das vantagens fiscais, essas empresas impõem normas, regulam e organizam os territórios de acordo com suas próprias políticas (GOMES, 2010).

Como já tratado na discussão sobre os instrumentos de política pública, no Brasil, os municípios e demais entes federativos podem instituir impostos, taxas e

contribuições de melhoria (BRASIL, 1988), sendo os impostos de competência dos municípios: Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU; Imposto sobre transmissão de bens imóveis realizada inter vivos – ITBI; e sobre serviços de qualquer natureza – ISS (art. 156), além da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (art. 149-A) e aos seus servidores para o custeio, em benefícios destes, do regime de previdência próprio (art. 149, §1º). Entretanto, o que a literatura sobre o tema revela é que muitos municípios não exercem sua capacidade tributária ou o exercem de forma ineficiente no país, não alcançando seu potencial de arrecadação (CORIOLANO, 2009, p. 20).

O município de Aquiraz possui histórico de bom desempenho na arrecadação do IPTU e ITBI em relação aos municípios da RMF. Segundo Goes (2016), em relação ao IPTU, houve um importante acréscimo verificado nos anos de 2014 e 2015, depois de implantadas as medidas do Programa de Modernização Tributária e quanto ao ITBI, imposto com relação direta com transações imobiliárias, uma das potencialidades do município, deve-se também pela ação exitosa do setor tributário do município, em especial pela criação da comissão de avaliação de imóveis.

Contudo, como o PDITS lembra, esse cenário de arrecadação se dá, sobretudo, pela presença de indústrias e empreendimentos comerciais, enquanto as despesas correntes dos municípios são rígidas, formando um cenário que explica os investimentos limitados na melhoria da infraestrutura com seus próprios recursos. O desenvolvimento da atividade turística é, então, apontado como um possível gerador de tributos que contribuirá para tornar os municípios autossuficientes financeiramente (PDITS, 2014), contudo, na prática, o que se vê é um grande número de isenções de impostos aos grandes empreendimentos turísticos, por períodos consideráveis pelos.

Como mencionado, a assinatura do Protocolo de Intenções em razão do Aquiraz Riviera determinou como obrigações do município as isenções dos impostos municipais por um período de 10 (dez anos), como medida de incentivo ao empreendimento. Assim, a Prefeitura Municipal de Aquiraz aprovou a Lei Municipal nº 617/2006, de 23 de novembro de 2006, concedendo benefícios fiscais à 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).

4.2 Políticas de ordenamento territorial e licenciamento ambiental

O Plano Diretor Participativo do município de Aquiraz foi instituído através da Lei nº 943/2011, de 22 de dezembro de 2011, que aprovou as diretrizes e outras providências. O Plano Estratégico do município, contido no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aquiraz, apresenta o turismo como destaque nos setores da dimensão econômica. Segundo o documento entre as Diretrizes para o desenvolvimento, destaca-se o turismo, pois a visão de futuro traçada pela comunidade de Aquiraz inclui desenvolver o turismo. Na dimensão institucional, destaca a estratégia de incentivar e reforçar o segmento gestor do turismo junto à Administração Municipal, conferindo-lhe maior importância, em parceria com empreendedores privados. Esses fatos demonstram o reconhecimento do Estado perante sua participação na fixação dos investimentos em seus territórios.

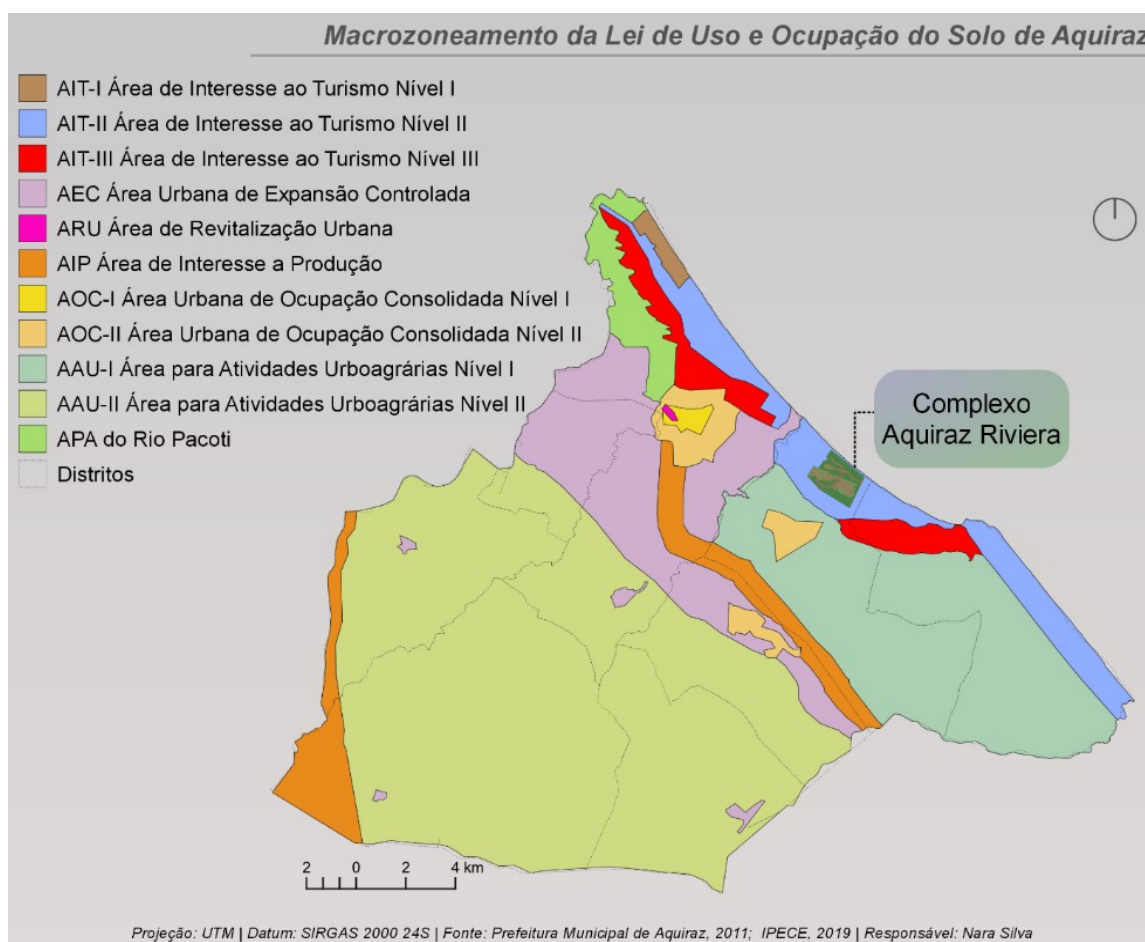
A Lei Municipal nº 947/2011, de 22 de dezembro de 2011, dispõe sobre o uso e ocupação do solo no município de Aquiraz e dá outras providências. Em seu Art. 4 divide o município em 6 (seis) áreas, com subdivisões:

- I. Área Urbana de Ocupação Consolidada – AOC;
 - a. Área Urbana de Ocupação Consolidada - Nível I – AOC-I
 - b. Área Urbana de Ocupação Consolidada - Nível II – AOC-II
- II. Área Urbana de Expansão Controlada – AEC;
- III. Área de Revitalização Urbana – ARU;
- IV. Área de Interesse à Produção – AIP;
- V. Área de Interesse ao Turismo – AIT;
 - a. Área de Interesse ao Turismo - Nível I – AIT-I
 - b. Área de Interesse ao Turismo - Nível II – AIT-II
 - c. Área de Interesse ao Turismo - Nível III – AIT-III
- VI. Áreas para Atividades Urbo-Agrárias – AAU.
 - a. Áreas para Atividades Urbo-Agrárias - Nível I – AAU-I
 - b. Áreas para Atividades Urbo-Agrárias - Nível II – AAU-II

Segundo o Art. 4º §1º da Lei Municipal nº 947/2011, cada uma dessas áreas está delimitada em função de topografia, condições ambientais, ocupação urbana, disponibilidade de equipamentos comunitários, serviços urbanos e sistema viário. A área em que se localiza o Complexo Aquiraz Riviera é classificado como Área de Interesse ao Turismo Nível II, no trecho denominado Área de Interesse Turístico do Presídio, de acordo com a localidade mais adensada existente em sua área (Figura 18). As Áreas de Interesse ao Turismo destinam-se aos seguintes usos: residencial, comercial/serviço, misto (residencial e comercial/serviço), industrial de pequeno porte e hospedagem.

Segundo Art. 20 da LUOS de Aquiraz, o ordenamento urbano e ambiental das Áreas de Interesse ao Turismo de Aquiraz deverá observar a conservação e proteção dos recursos naturais, conforme as Leis Federais nº 7661/88 – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, nº 4.771/65 – Código Florestal e Lei Estadual nº 10.148/77 – Preservação e Controle dos Recursos Hídricos.

Figura 18 – Macrozoneamento da LUOS de Aquiraz



Fonte: Prefeitura Municipal de Aquiraz (2011). Elaboração própria.

Durante a realização das entrevistas, quando questionado se a municipalidade proporciona condições especiais para instalação e/ou funcionamento de empreendimentos como o Complexo Aquiraz Riviera, o representante mencionou um instrumento discreto contido na Lei de Parcelamento do Solo:

Doações para a gente não é contrapartida, é doação. A nossa lei de parcelamento, todo e qualquer parcelamento, quando aberto, ele tem que doar 45% pro município. O que são esses 45% de doação? 15% é de área verde, 20% de sistema viário, 5% de área de fundo de terra e 5% de área institucional. Todo e qualquer empreendedor de loteamento, há essa doação. E assim, pela nossa lei, aquele artigo que ta repetido diz assim: empreendimento de qualquer natureza, tem um excetuando aqui no meio que diz que não é necessário doar o fundo de terras. É a lei 946/2011, “excetuando-se os hotéis e condomínios turísticos”, certo, aí não tem a doação dos 5% de fundo de terra.

As diretrizes para o Parcelamento do Solo de Aquiraz foram definidas através da Lei Municipal nº 946/2011. O Art. 14 da lei trata da obrigatoriedade de doação de terras ao Município quando do parcelamento em loteamento:

Quando do parcelamento em loteamento será doado ao Município um percentual de no mínimo 45% (quarenta e cinco por cento) da área total da gleba, composta pelo sistema de circulação, implantação de equipamentos comunitários e urbanos, espaços livres de uso público e fundo de terras, devendo o referido percentual ser composto de um mínimo de 15% (quinze por cento) destinado a áreas livres – parques e jardins, um mínimo de 5% (cinco por cento) destinado a áreas que serão ocupadas por equipamentos públicos – de saúde, educação, cultura e lazer e um mínimo de 5% (cinco por cento) para o fundo de terras.

§ 1º. Em projetos de condomínios turísticos não existe doação para o fundo de terras e o percentual de que trata este artigo passa a ser de 35% (trinta e cinco por cento), podendo ser flexibilizado na distribuição de cada uso. O percentual mínimo de 5% (cinco por cento) destinado aos equipamentos públicos poderá ser localizado fora do empreendimento, desde que em área(s) aceita(s) pelo Poder Municipal e atenda(m) plenamente às necessidades a que se destina o seu uso (AQUIRAZ, 2011).

A lei (Art. 53) define condomínio turístico como:

um mix de edificações cuja âncora principal são os equipamentos hoteleiros que, dentro do mesmo empreendimento, estão associados a outros usos e equipamentos, tais como: conjunto de residências uni e/ou multifamiliares, equipamentos esportivos, equipamentos de lazer e entretenimento, de comércio e serviços, centros de convivência, centros de conferência e convenções, equipamentos culturais, entre outros (AQUIRAZ, 2011).

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, como já mencionado, 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.

No dia 12 de julho de 2002, foi entregue à SEMACE o EIA/RIMA referente ao Projeto de Implantação do então denominado Complexo Turístico Praia Bela Resort & Village. Em 22 de outubro de 2002, a SEMACE expediu um ofício em resposta à apresentação do EIA/RIMA e solicitação de licenciamento ambiental, informando ao responsável pelo empreendimento que "não poderá conceder licença ambiental para o Complexo, haja vista sua localização em dunas móveis, na Praia do Presídio, Município de Aquiraz".

O empreendedor solicitou uma nova análise do processo de licenciamento a análise do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA do Plano Diretor *MasterPlan* do Projeto a SEMACE, que resultou na Licença Prévia n.º 398/2004 - COPAM/NUCAM (27/12/2004), referente ao Plano Diretor do referido empreendimento, aprovado pela 117ª Reunião Ordinária do COEMA em 18 de dezembro de 2003. A Licença Prévia renovada diversas vezes desde então. Como já mencionado, a Licença Prévia (LP) representa uma importante vantagem competitiva aos empreendimentos no contexto do desenvolvimento imobiliário (EBERT, 2011), especialmente dos grandes empreendimentos, como o Aquiraz Riviera, que demandam uma grande quantidade de recursos naturais, como o uso das águas subterrâneas.

Em 2008, solicitado pelo Ministério Público Federal – MPF, fora expedida liminar determinando a paralisação das obras do Aquiraz Riviera e suspendendo os efeitos das licenças ambientais já concedidas, cabendo, a partir de então, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, e não mais ao órgão local, os licenciamentos ambientais a serem realizados. O pedido partiu da constatação, por meio do MPF, de intervenção indevida em área de dunas, fixas e

imóveis, para construção dos campos de golfe e a substituição de plantas nativas por espécie exótica, além de exploração de água subterrânea sem outorga de recursos hídricos (CEARÁ, 2008).

Como lembrado por Sousa et. al. (2016), um dos motivos responsáveis por mudanças na realização dos Complexos Turístico Imobiliários é relacionado à forte atuação do Ministério Público Federal. O inciso III do Art. 129º da Constituição Federal de 1988 aponta que o Ministério Público tem função de promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. A proteção ao meio ambiente é considerada um direito difuso tendo em vista que este impacta uma coletividade indeterminada. No caso do MPF do estado do Ceará, sua atuação está diretamente relacionada com a identificação de impactos socioambientais decorrentes da construção e funcionamento desses grandes empreendimentos.

Em 18 de dezembro de 2008, a Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE, emitiu a renovação da Licença de Instalação, referente ao projeto executivo de infraestrutura dos sistemas viário, de drenagem, de abastecimento de água (bruta e tratada), de esgotamento sanitário, de irrigação e sistema de energia elétrica do empreendimento em 279,14 hectares de área (DOE 18/12/2008).

Em 2009, uma liminar foi deferida anulando os efeitos da decisão que determinava a suspensão das obras e deu-se início a venda de lotes residenciais no empreendimento. Em 2010 o MPF apresentou, novamente, denúncias devido à problemas de exploração do lençol freático e aumento da prostituição em decorrência da implantação do complexo (VÁZ, 2010). Divergindo das expectativas apresentadas nos Projetos de Implantação, no final do ano de 2010 o Hotel Dom Pedro Laguna, empreendimento âncora do complexo, abriu em fase experimental, sendo oficialmente inaugurado no início do ano seguinte.

Em 2011 a SEMACE a regularizou a Licença de Operação até 2013, do Hotel Dom Pedro Laguna, implantado em um terreno com área de 42.115,05m² e área construída de 12.073.96m², no interior do complexo Aquiraz Riviera (DOE 04/03/2016). A Licença de Operação vem sendo renovada constantemente, seguindo o intervalo da validade.

Em 2013, o empreendimento comunicou alteração do projeto referente ao *Masterplan* do complexo, sem mais detalhamentos, juntamente com o pedido à SEMACE de renovação da licença prévia, sendo o pedido aprovado em uma Reunião Ordinária do Conselho Estadual de Meio Ambiente – COEMA, em dezembro do mesmo ano (DOE 02/02/2016).

Em 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 logo foi revogada pela Resolução nº 369/2006, que não permite a construção de complexos turísticos em áreas de proteção (ALVES, 2015).

Em 2021, o tema tornou-se pauta mais uma vez no estado do Ceará, quando o Ministério Público Federal solicitou reunião para rediscutir a questão que envolve a construção dos dois complexos turísticos imobiliários do estado: Aquiraz Riviera e Vila Galé Cumbuco (SOUSA, 2021).

4.3 Provisão de serviços urbanos em Aquiraz e no CTI Aquiraz Riviera

Muitas questões se mantêm constantemente em evidência em várias regiões do Brasil por sua relevância, permeando os condicionantes como a extensão territorial, como os problemas socioambientais relativos à distribuição e ao consumo de água, mas, sobretudo, denunciam a força da manifestação de disputas entre forças políticas e econômicas. A água, enquanto insumo essencial em diversas atividades econômicas, torna-se objeto de disputa no mercado.

No Brasil, a gestão dos recursos hídricos é de competência da União e dos Estados. Como consta na Constituição Federal de 1988, são bens da União "lagos, rios e qualquer corrente de água em território federal ou compartilhado por um ou mais estados, servindo de fronteira com outro país", sendo os demais cursos d'água e as águas subterrâneas de domínio dos Estados. Porém, os serviços de abastecimento de água e saneamento são de responsabilidade dos 5.570 municípios.

O setor de turismo e lazer, concentrado sobretudo em função do aproveitamento do litoral (lógica do turismo de sol e mar), demandam, entre tantas infraestruturas e serviços, um grande volume de água para a oferta de seus serviços.

No estado do Ceará, o maior volume de complexos turísticos se concentra na Região Metropolitana de Fortaleza, os quais são abastecidos pela bacia hidrográfica metropolitana. A Secretaria de Recursos Hídricos do Ceará (SRH) e a Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (COGERH), ambas do Governo do Estado, se articulam com os sistemas locais de saneamento a fim de garantir os recursos hídricos.

Segundo o PDDU de 2001, até a década de 1990 Aquiraz possuía uma infraestrutura de saneamento básico que atendia apenas a sexta parte da população, com importantes localidades litorâneas de vocação turística, como Prainha e Porto das Dunas, sem sistema público de abastecimento de água (ABREU, 2015). Sobre os serviços públicos de saneamento ambiental no município,

a Prefeitura Municipal celebrou contrato em 14 de janeiro de 2004, válido por 30 anos, com a Companhia de Abastecimento de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE para **exploração dos serviços de abastecimento de água, além da coleta, remoção e tratamento de esgotamento sanitário**. Atualmente, a concessionária possui dois núcleos administrativo-operacionais responsáveis pelo abastecimento de água potável e tratamento de esgotos domésticos do distrito sede e localidades, os quais ficam localizados no distrito sede e no bairro Tapera. A infraestrutura conta também com uma unidade do Sistema Integrado de Saneamento Rural – SISAR, instalada na localidade Japão (CEARÁ, 2017, p. 134, grifo nosso).

O suprimento de água do município de Aquiraz é realizado através de três sistemas de abastecimento de água operados pela CAGECE, tendo como manancial em comum a Lagoa do Catu, que recebe água do açude Catucinzena, pertencente à bacia Metropolitana (ARCE, 2016):

- Sistema Adutor de Água Bruta (SAA) Sede: A Estação de Tratamento de Água – ETA possui um sistema com capacidade total de 1.450m³ e 231,88km de rede com 5.456 ligações ativas em julho de 2015 (ARCE, 2016);

- SAA Tapera: A ETA possui um sistema com capacidade total de 400m³ e 9,70km de rede com 765 ligações ativas em dezembro de 2015 (ARCE, 2016);

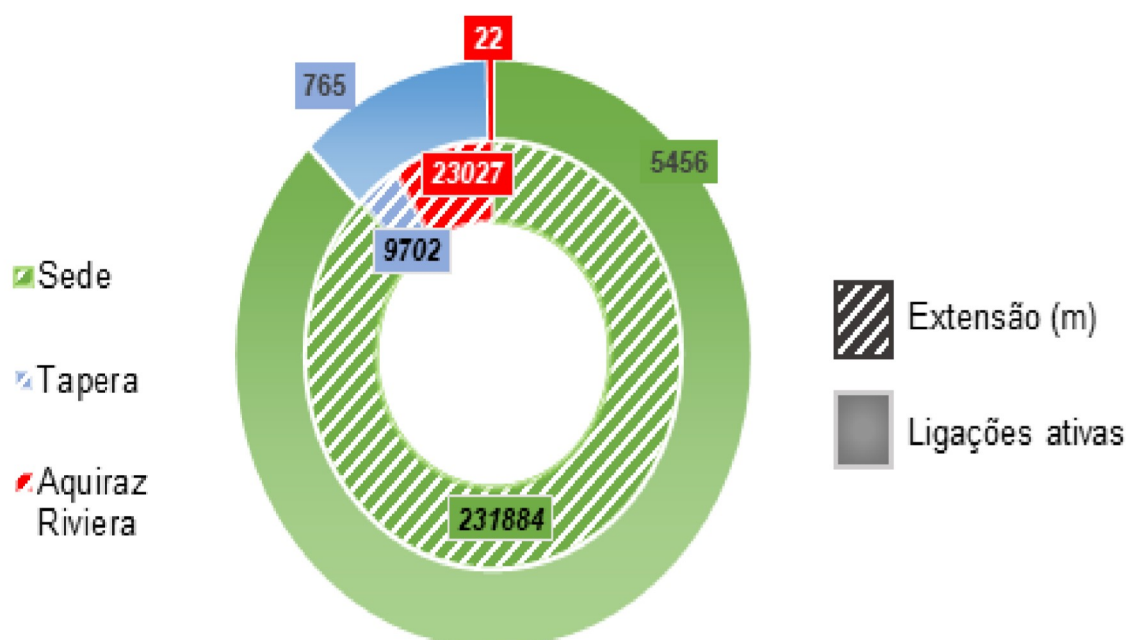
- **SAA Aquiraz Riviera**: A ETA possui um sistema com capacidade total de 4.500m³ e 23,03 km de rede com 22 ligações ativas em outubro de 2015 (ARCE, 2016).

Segundo o referido documento, no ano de 2016 A ETA (Sede), a ETA (Tapera) e a ETA (Tapera/Riviera) não possuíam Licença de Operação da SEMACE. A implantação do Sistema de Água Bruta do Empreendimento Aquiraz Riviera Golf &

Beach Villas, por meio da Secretário Dos Recursos Hídricos do Estado do Ceará, ocorreu no início de 2007, demandando a realização de pagamentos indenizatórios decorrentes de desapropriações referentes às áreas rurais utilizadas para a construção da infraestrutura (CEARÁ).

Em 2009, o Governo do Estado do Ceará inicia obras de infraestrutura para fortalecer o empreendimento e sanciona a Lei nº 14.416 de 23.07.09 com diretriz para a construção de Adutora do Aquiraz Riviera, com base na prioridade de expandir a rede de atendimento de água bruta para indústria e turismo.

Gráfico 2 – Extensão e Ligações Ativas por Sistemas de Abastecimento de Água em Aquiraz - CE (2015)



Fonte: ARCE, 2016.

Pode-se visualizar a eficiência do abastecimento da ETA Aquiraz Riviera (Figura 19), que apresenta uma alta proporcionalidade entre a sua extensão e a quantidade de ligações ativas. Isso se dá por se tratar de um equipamento planejado e executado especialmente para servir ao empreendimento Aquiraz Riviera.

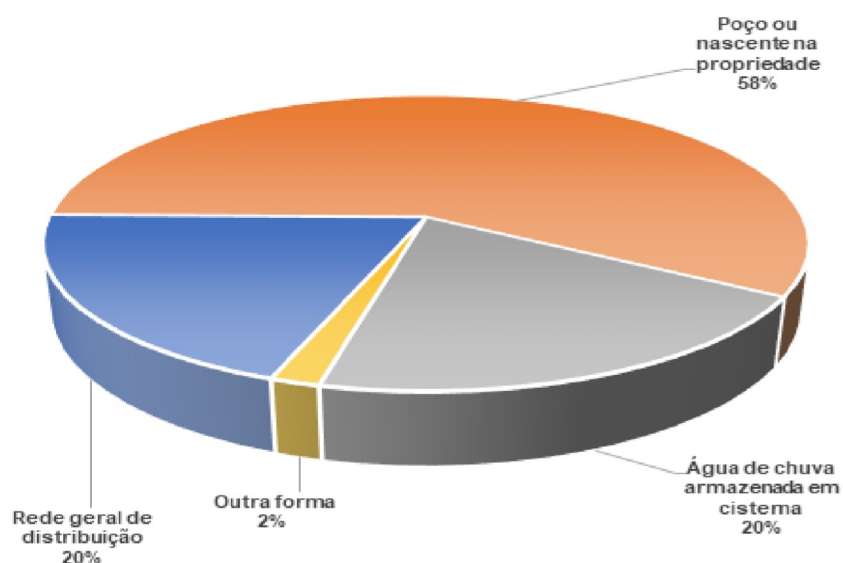
Figura 19 – ETA Aquiraz Riviera

Fonte: ARCE, 2016.

A dinâmica de produção dessa infraestrutura, fundamental para a existência de um grande empreendimento que se propõe a atrair milhares de usuários para os variados serviços e, portanto, para sua atração e implantação, diverge completamente da dinâmica observada na ampla maioria do território nacional, onde prevalecem as ocupações sem que haja planejamento e adequação na provisão de infraestruturas de serviços básicos para as populações.

A taxa de cobertura urbana dos sistemas de abastecimento de água em Aquiraz era 98,80% em 2015 (IPECE, 2016), com um o volume produzido nas ETAs de 879.160m³ (SNSA, 2017). Em dezembro de 2016, o índice de cobertura de água caiu para 98,39% (ARCE, 2016s), mas esse cenário se constituiu muito recentemente, como podemos observar a seguir.

Em 2010, segundo o censo demográfico (IBGE, 2010), apenas 20% dos domicílios do município de Aquiraz era abastecido pela Rede Geral de abastecimento de água, enquanto a capital, Fortaleza, era de 93% e a média da RM 86%. Esse dado demonstra que o acesso à água, tratada e encanada, no município se configurava como um grande problema.

Gráfico 3 – Forma de abastecimento de água em Aquiraz (2010)

Fonte: IBGE (2010).

Tabela 1 – Forma de abastecimento de água na RM de Fortaleza (2010)

	Domicílios Total	Domicílios - Rede geral		Domicílios - Poço ou nascente		Domicílios - Água de chuva armazenada em cisterna		Domicílios - Outra forma	
Aquiraz	19.671	3.874	20%	11.457	58%	3.988	20%	352	2%
Cascavel	18.793	8.539	45%	6.382	34%	3.629	19%	243	1%
Caucaia	89.175	72.802	82%	8.952	10%	5.894	7%	1527	2%
Chorozinho	5.459	2.814	52%	423	8%	2.078	38%	144	3%
Eusébio	12.711	7.382	58%	3.719	29%	1.408	11%	202	2%
Fortaleza	710.066	662.543	93%	38.638	5%	4.184	1%	4701	1%
Guaiúba	6.398	5.404	84%	170	3%	581	9%	243	4%
Horizonte	15.676	10.229	65%	4.503	29%	842	5%	102	1%
Itaitinga	9.297	8.452	91%	495	5%	241	3%	109	1%
Maracanaú	57.890	56.135	97%	821	1%	392	1%	542	1%
Maranguape	28.984	24.027	83%	969	3%	3.327	11%	661	2%
Pacajus	17.587	10.407	59%	3.670	21%	3.402	19%	108	1%
Pacatuba	18.713	17.885	96%	408	2%	219	1%	201	1%
Paracuru	8.699	3.637	42%	4.596	53%	386	4%	80	1%
Paraipaba	8.184	4.463	55%	2.832	35%	811	10%	78	1%
Pindoretama	-	-	-	-	-	-	-	-	-
S. G. do Amarante	12.011	6.036	50%	4.092	34%	1.761	15%	122	1%
S. Luís do Curu	3.578	2.468	69%	11	0%	990	28%	109	3%
Trairi	13.366	2.733	20%	7.424	56%	3.091	23%	118	1%
RMF	1.056.258	909.830	86%	99.562	9%	37.224	4%	9642	1%

Fonte: IBGE (2010)

Tabela 2 – Aumento da Rede de Abastecimento de água em Aquiraz

	Aumento da Extensão da rede de distribuição	Densidade da rede de distribuição (m/km ²)	Aumento das Ligações reais			Aumento das Ligações ativas		
	2010 a 2018	2018	2002 a 2010	2010 a 2018	2002 a 2019	2002 a 2010	2010 a 2018	2002 a 2019
Aquiraz	85%	299,7	96%	63%	284%	107%	41%	256%
RMF	17%	978,8	42%	25%	85%	43%	17%	74%

Fonte: IPECE (2020)

Tabela 3 – Aumento na taxa de abastecimento urbano de água em Aquiraz

	Taxa de cobertura do serviço de abastecimento de água - Urbana (%)			Aumento do Volume produzido de água (m ³)		
	2002 a 2010	2010 a 2019	2002 a 2019	2002 a 2010	2010 a 2019	2002 a 2019
Aquiraz	162%	99%	421%	49%	43%	101%
RMF	22%	16%	42%	25%	-4%	24%

Fonte: IPECE (2020)

Em 2016, foi apresentado, pelo Governo do Estado do Ceará, o Plano de Segurança Hídrica da Região Metropolitana de Fortaleza, em consideração a então situação dos recursos hídricos do estado devido ao prolongamento da estiagem iniciada em 2012. Dentre as 11 estratégias de segurança hídrica apresentadas, estava a **Implantação de adutora de água tratada para reforço do abastecimento de Aquiraz**, com o objetivo de reforçar a capacidade de abastecimento de água na sede do município, por meio de uma subadutora de 11,87 km, partindo de uma derivação executada em um ponto no município de Eusébio até a ETA de Aquiraz. Para tal, foi realizado um investimento na ordem de R\$ 7,5 milhões, em razão do estágio de criticidade em que o manancial da Lagoa do Catu encontrava-se, conforme monitoramento da COGERH (CEARÁ, 2016).

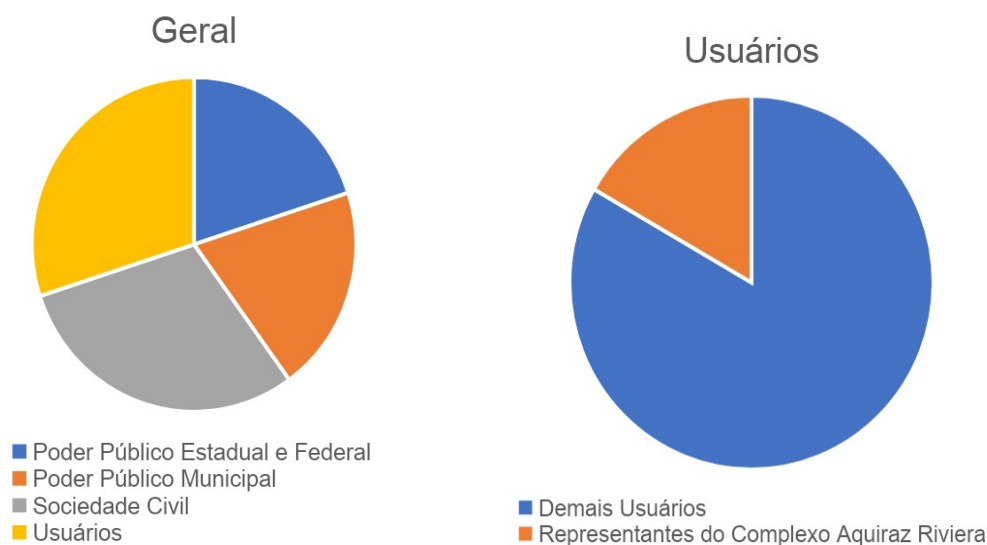
Quanto ao Sistema de Esgotamento Sanitário, o município de Aquiraz possui duas redes coletoras que totalizam, em 2015, um índice de cobertura de aproximadamente 61% (ARCE, 2016). O Sistema é do tipo separador absoluto e recebe os efluentes domésticos do distrito sede, do município vizinho de Eusébio e do empreendimento Aquiraz Riviera, sendo composto por quatro subunidades (sub-bacias), rede coletora, Estações Elevatórias de Esgoto, Estações de Tratamento de Esgoto – ETE (01 no Distrito Sede, 01 no Distrito de Porto das Dunas e 01 que atende

o Aquiraz Riviera), Lagoas de Estabilização, Emissário e o corpo receptor, que é o rio Pacoti, que deságua no mar na localidade de Porto da Dunas

Em outubro de 2018, os representantes dos Resorts Aquiraz Riviera e Catu Residence, empreendimentos localizados no município de Aquiraz – CE, solicitaram a Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (COGERH), soluções que proporcionam segurança hídrica para o abastecimento de água advindo do açude Catucinzenta, principal recurso hídrico explorado para o abastecimento de toda o município. A COGERH propôs na ocasião um estudo de viabilidade técnica para uma possível execução de uma adutora de montagem rápida (AMR), garantindo minimamente o fornecimento de água para o abastecimento humano, como rege a lei federal e estadual dos recursos hídricos, além de um projeto interliga o açude Pacoti ao açude Catuzincenta, como solução definitiva do problema. Uma reunião com as mesmas motivações já havia sido realizada no ano de 2014 (CAPUCINE ANHALT, 2018).

Acerca da gestão dos recursos hídricos no Ceará, a Lei 14.844 de dezembro de 2010 estabelece as diretrizes e princípios da Política Estadual de Recursos Hídricos, tendo como premissas fundamentais a descentralização, a integração e a participação dos usuários no gerenciamento das águas. O Comitê das Bacias Hidrográficas da Região Metropolitana de Fortaleza tem como objetivo ajudar a definir os rumos da gestão das águas nas bacias hidrográficas da RMF, resolver impasses hídricos e garantir a segurança hídrica de territórios e, para tal, de quatro em quatro anos, é eleito um comitê para integrar a gestão participativa dos recursos hídricos dos reservatórios da região. 60 Instituições membros foram eleitas para o Comitê das Bacias Metropolitanas no quadriênio de 2020-2024: 12 do Poder Público Estadual e Federal; 12 do Poder Público Municipal; 18 da Sociedade Civil; e **18 Usuários**. Dos 18 usuários, 12 são grandes empresas, dentre elas: Condomínio Aquiraz Riviera e Hotel Dom Pedro Brasil Empreendimentos Turísticos S/A.

Gráfico 4 – Distribuição dos integrantes do Comitê das Bacias Metropolitanas no quadriênio de 2020-2024



Fonte: COGERH, 2020.

Segundo os responsáveis do empreendimento Aquiraz Riviera, este apresenta uma outorga de 72 L/s, sendo dois terços deste total retirado e direcionado para a irrigação dos campos de Golf e o terço restante direcionado para as demais atividades (LIMA, 2015). Ainda segundo os responsáveis, o empreendimento não paga pela água que consome, em vista de ter custeado as obras de instalação da CAGECE, já que, conforme se pode conferir junto ao RIMA (2004) do empreendimento, sendo amortizado o valor dos custos referentes ao consumo da água (LIMA, 2015).

A única informação que se obteve dos dados oficiais, mostra que o Condomínio Aquiraz Riviera recebeu da Secretaria dos Recursos Hídricos a Outorga de direito de uso de águas públicas estaduais (Outorga nº 910/2016), com vazão de 40,16 L/s outorgada, sendo a finalidade do uso da água: a Irrigação de 19,30 ha de grama e 3 ha de outras culturas perenes, captando 10 horas/dia 7 dias/semana, com prazo de 4 anos (10 de outubro de 2016 a 10 de outubro de 2020) (CEARÁ, 2017).

Na pesquisa realizada por Lima (2015), foi declarado que a justificativa para o fato da água para o abastecimento do empreendimento ser proveniente da reserva do Catú é de que, no início da construção do empreendimento, a COGERH declarou que a água existente no município seria suficiente para o abastecimento dos empreendimentos e para garantir o consumo pelas populações locais. Inicialmente o

empreendimento considerava utilizar a água de reuso, mas a ideia foi abortada devido ao órgão público declarar não haver necessidade (LIMA, 2015).

A pesquisa ainda demonstrou a opinião dos empreendedores em relação à questão da água. Segundo eles, embora acreditem ser a gestão de água do Ceará a melhor do Nordeste e uma das melhores do país, não houve planejamento eficaz, por parte do poder público, com relação ao uso da água da Lagoa pelo empreendimento ao afirmar que não havia necessidade de o complexo desenvolver sistema de reuso:

Mas o governo disse que não precisava. Como um pouco de audácia também, para mostrar que o Ceará tinha um bom uso de água. E realmente tinha. Mas assim, na gestão de água do Ceará é a melhor do Nordeste e uma das melhores do país. Eu não tenho dúvida disso. A GGERH faz um trabalho bom, mas a verdade é que eles estavam assim, sabe se gabando demais (ENTREVISTADO 1, 2019).

Quanto ao manejo dos resíduos sólidos, Aquiraz é um dos 11 municípios cearenses que despejam seus resíduos em aterros sanitários, com estrutura e licenciamento ambiental. O município dispõe de aterro sanitário, localizado na localidade de Machuca, no distrito sede, com controle de manejo, que também atende aos municípios de Eusébio e Itaitinga. O aterro tem capacidade de coletar 50 toneladas de lixo/dia, mas a cobertura não abrange a todos os núcleos urbanos, atendendo a 80% da população (PDITS, 2014).

Atualmente, o sistema de manejo dos resíduos sólidos do Município de Aquiraz, os serviços de coleta domiciliar, transporte e destinação final são executados pela empresa “Marquise Ambiental”, que também administra o aterro sanitário Metropolitano Leste de Aquiraz – ASMLA (GUSMÃO, 2019).

Acerca do gerenciamento dos resíduos sólidos do Complexo Aquiraz Riviera, na pesquisa realizada por Lima (2015), constatou-se que é de responsabilidade do empreendimento, terceirizada à empresa BrasLimp, sendo os resíduos direcionados ao aterro sanitário do município de Aquiraz. A autora ainda relata que embora o RIMA do empreendimento declare, acerca da infraestrutura básica do município, que há um eficiente sistema de coleta, transporte e disposição final dos resíduos sólidos, o Ministério Público Federal constatou a capacidade insuficiente do aterro sanitário do município, que estava em 2014 com 74% de sua capacidade comprometida, atingindo seu limite total em dezembro de 2015 (LIMA, 2015).

Com relação à poluição produzida pelo empreendimento Aquiraz Riviera, constatou-se que os principais resíduos são produzidos pelos trabalhadores no período da construção, e por alguns residentes, mas o empreendimento acredita fazer um bom manejo da quantidade de resíduos produzidos e expostos de forma inadequada, por meio de fiscalização interna, da manutenção da área de preservação, do paisagismo e da coleta de lixo (LIMA, 2015).

Segundo Lima (2015), são utilizados agrotóxicos para a manutenção dos campos de golf, objetivando controlar o crescimento de ervas daninhas. Mas, os representantes defendem que não há prejuízo, tendo em vista que é utilizada uma concentração muito baixa destes insumos, não tendo sido informado qual seria essa quantidade. A análise do RIMA do empreendimento na seção “Identificação dos Impactos Ambientais”, constatou que não há, descritos e discutidos, os possíveis impactos gerados pelo uso de agrotóxicos (LIMA, 2015). Na Figura 20, fotografia retirada durante a visita técnica em campo ao empreendimento no ano de 2018, é possível verificar o contraste do campo de golf com o solo arenoso da região

Figura 20 – Campo de Golf no CTI Aquiraz Riviera



Fonte: Da autora (2018).

No Complexo Aquiraz Riviera o principal sistema de abastecimento de energia utilizado é elétrico, distribuída no Ceará pela ENEL. Há uma subestação de energia elétrica dentro do complexo e a distribuição interna é de fiação subterrânea. Em 2014 o governo estadual, por meio do Decreto nº 31.542/2014, de 29 de julho de 2014, abriu crédito suplementar superior à 192 milhões de reais, considerando a necessidade de realocar dotações orçamentárias da Secretaria do Turismo – SETUR, entre projetos e atividades, referentes à implantação da infraestrutura de energia elétrica no “Aquiraz Riviera Resort” (CEARÁ, 2014). Na fotografia da Figura 21, retirada durante a visita técnica em campo ao empreendimento no ano de 2018, verifica-se a densa rede de energia elétrica no interior do empreendimento.

Figura 21 – Via Interna do CTI Aquiraz Riviera com rede de iluminação elétrica



Fonte: Da autora (2018).

Em 2015 o governo estadual, por meio do Decreto nº 31.696 de 24 de março de 2015, declarou como utilidade pública a desapropriação de um imóvel para construção e implantação de uma subestação de energia elétrica, em cumprimento dos acordos presentes no Protocolo de Intenções em razão do Aquiraz Riviera. A rede de energia elétrica para atender o empreendimento foi orçada em cerca de R\$ 12

milhões, contando também com a implantação de uma linha de transmissão de 69 mil Volts (GUEDES, 2009).

Segundo o PDTIS (2014), as estradas de acesso a Aquiraz apresentavam um estado de conservação e sinalização bons, mas as vias locais de acesso à hotéis e pousadas, especialmente no Porto das Dunas, apresentavam situação precária, sem pavimentação, esburacadas e com problemas de alagamento em dias de chuva. As rodovias se encontram em melhor estado nas áreas próximas a Fortaleza, Eusébio e Aquiraz, em especial nos arredores dos grandes hotéis e resorts (PDITS, 2014).

No final na década de 2000 o Governo do Estado do Ceará por meio da Secretaria da Infraestrutura – SEINFRA, iniciou as intervenções rodoviárias previstas no Protocolo de Intenções em razão do Aquiraz Riviera, contando com obras de alargamento de vias, como as da rodovia CE-040 e da CE-453. Segundo o secretário-adjunto Otacílio Borges em 2009: "os trabalhos de implantação das vias de acesso da rodovia 453 até o resort estão em conclusão ", assim como as obras de vias internas do empreendimento, com o conjunto de obras viárias orçadas em aproximadamente R\$ 10 milhões (GUEDES, 2009).

O empreendimento Aquiraz Riviera apresentou em seu projeto a expectativa de gerar 4.500 (quatro mil e quinhentos) empregos diretos, sendo 1.700 (mil e setecentos) no setor hoteleiro e 2.800 (dois mil e oitocentos) nos setores de golfe, residências turísticas, serviços e comércio, além da estimativa de 5000 (cinco mil) empregos indiretos em atividades relacionadas com o empreendimento, o que implicou na construção de uma escola de turismo e hotelaria no Município de Aquiraz, que entrou em funcionamento em dezembro de 2008 (DJU, 2009). Na entrevista realizada em 2019 com o representante do Aquiraz Riviera o mesmo afirmou que:

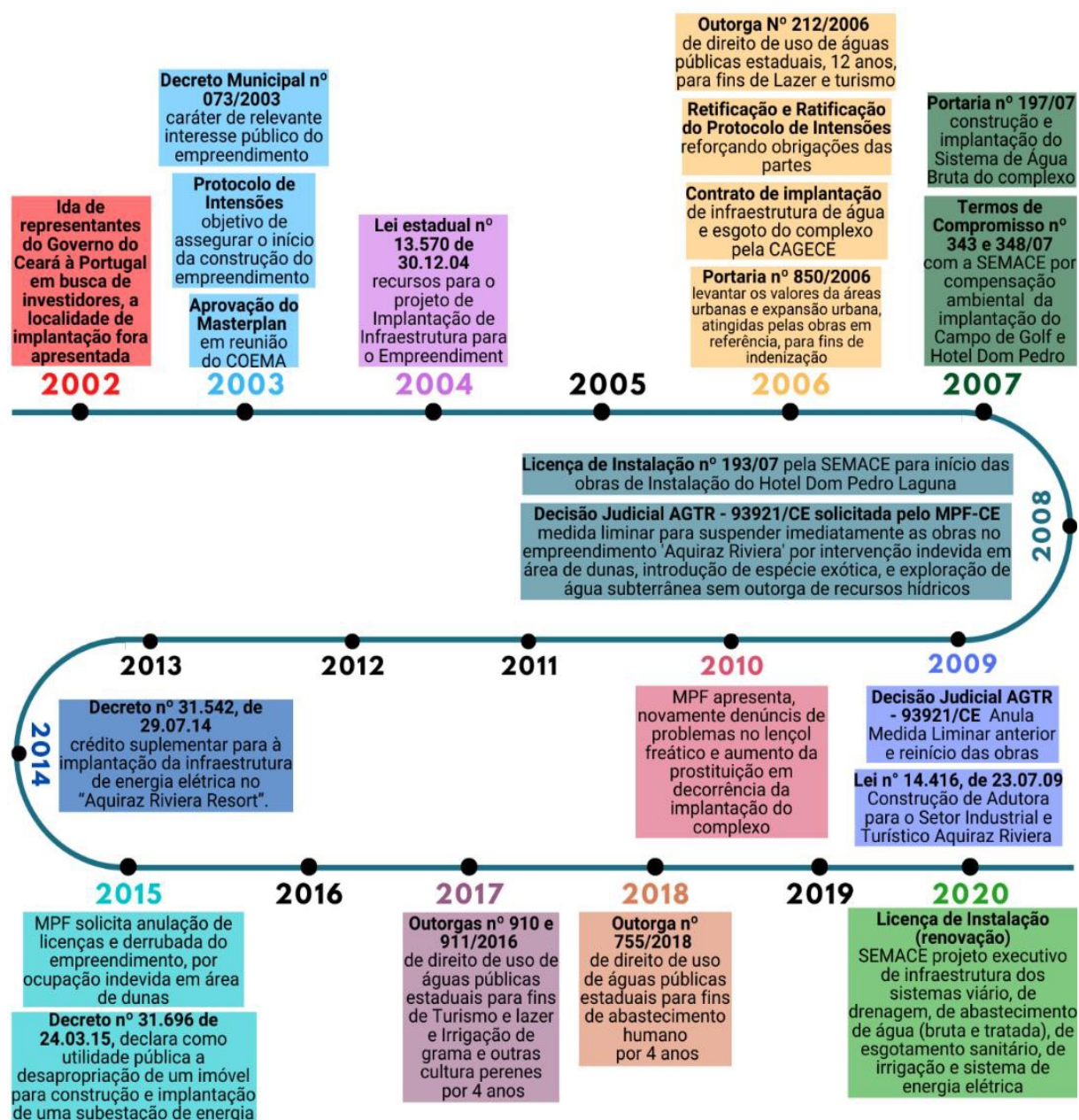
nesse momento, a gente deve estar com cerca de 350 empregos diretos. E desses 350, 300 são do próprio município. Fundamentalmente eles são da Tapera e do Iguape. Mas se aqui tivesse uma prática intensa do turismo, esse número seria dez vezes maior. E os indiretos nem se falam (ENTREVISTADO 1, 2019).

Observou-se uma realidade bastante diferente da expectativa criada na década de 2000, indo de encontro com as justificativas apresentadas para a articulação de forças em prol da realização dos empreendimentos pelos agentes envolvidos no Protocolo de Intenções assinado em 2003.

4.4 A governança urbana nos municípios litorâneos metropolitanos a partir do caso de Aquiraz

A síntese das políticas urbanas implementadas em relação ao Complexo Turístico Imobiliário Aquiraz Riviera pode ser visualizada pelo infográfico a seguir (Figura 22), que demonstra as diversas formas de atuação do Estado, nos diferentes níveis, sobre a implantação de um megaempreendimento.

Figura 22 – Principais instrumentos políticos e normativos com relação direta na implantação e funcionamento do Complexo Aquiraz Riviera



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Quando questionados sobre as políticas e instrumentos de planejamento e gestão urbanístico-ambiental dos espaços litorâneos em vigência no município, o representante da municipalidade afirmou ter como base o conjunto de políticas de ordenamento territorial (PDDU, LUOS, LP), estando os espaços dos empreendimentos definidos como loteamento ainda condicionados às diretrizes iguais ou mais restritivas que o resto do município:

A gente segue sempre aqui a legislação urbanística do município, que é o Plano Diretor Participativo de 2011. Tem a Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento, Lei de Sistema Viário. E a gente ainda segue algumas diretrizes dos empreendimentos, quando tem masterplans a legislação urbanística é mais restritiva do que a nossa. Masterplan são para loteamentos, que pode ser aberto ou fechado, a critério do empreendedor. No Aquiraz têm masterplans: o Aquiraz Riviera, Terra Brasilis; já tem implantado dois loteamentos e cada loteamento tem as diretrizes do loteamento, que são iguais ou mais restritivas que o município (ENTREVISTADO 2, 2021).

Nas últimas décadas, no Brasil, muitos empreendimentos juridicamente considerados loteamentos são denominados de “condomínios fechados”.

O loteamento fechado é uma situação jurídica em que as vias de circulação abertas, prolongadas, modificadas ou ampliadas para a implantação do loteamento, bens que integram o domínio municipal desde a data de seu registro (art. 22, caput, da Lei Federal nº 6.766/1979), estão cerradas ou embaraçadas ao uso comum do povo, mediante a instalação de portões, grades ou cancelas, às vezes acompanhados de guaritas ou portarias, com ou sem a anuência do Poder Público local, visando à segurança e ao conforto dos habitantes dos lotes derivados da gleba original.⁴ E o condomínio urbanístico, que é a subdivisão da gleba, não em lotes destinados à edificação, mas em unidades autônomas, a que correspondem frações ideais inseparáveis do terreno e das partes comuns, com arruamento privado (vias internas) e sem destinação de áreas para implantação de equipamentos públicos e espaços livres de uso público (CUSTODIO, 2017).

A definição de loteamento diz respeito à natureza do parcelamento, enquanto o condomínio diz respeito à natureza de uso/acesso da terra. Muitos estudos e artigos tratam da (i)legalidade dos condomínios horizontais fechados e de seus impactos negativos na estrutura urbana (BERÉ, 2003; CORDEIRO, 2003; FREITAS, 2008 apud LEONELLI, 2013)

Quando se analisa o mercado imobiliário voltado a construção de empreendimentos como os Complexos Turísticos Imobiliários, entende-se que não há vantagens de se lotear deixando áreas públicas e sistema viário em empreendimentos abertos, pois um importante contribuinte para a formação do valor do bem e serviço

oferecido está relacionado à oferta de segurança e ao status social embutidos. Mas há instrumentos para driblar o que seria o objetivo da legislação referente aos loteamentos, ou seja, as tentativas de proteção de acesso aos espaços público, como Lage e Franco (2011) detalham:

Posteriormente ao registro em cartório, cria-se uma associação de moradores, que recebe do município a concessão de uso das áreas públicas do respectivo loteamento (áreas verdes e sistema viário), possibilitando o fechamento por muros e o controle de acesso por guarita. A associação fica responsável pela manutenção dessas áreas e por alguns serviços dentro do empreendimento, como coleta de lixo e iluminação, transferindo essas despesas aos moradores na forma de taxa associativa. Em compensação, as Associações podem se isentar do IPTU referente à essas áreas objeto do termo de concessão, uma vez que as mesmas continuam de propriedade do município (LAGE e FRANCO, 2011).

Sobre a política de acesso, o representante do empreendimento afirma:

Qualquer pessoa tem acesso nas áreas públicas. Você não entra em qualquer condomínio privado. A área pública do Aquiraz Riviera toda pessoa tem acesso. Mas quando você vem pra cá, eu tenho que saber qual seu objetivo, porque senão eu não consigo evitar pessoas menos desejáveis aqui. É um acesso controlado, por questões de segurança e tranquilidade. Eu não posso ter problemas com o turista e também não posso ter uma postura ostentatória (ENTREVISTADO 1, 2019).

Ainda acerca da política de acesso ao empreendimento, a fala do representante da municipalidade expõem como há uma grande incoerência social na governança desses empreendimentos que recebem um imenso investimento público sem grandes imposições de democratizar os resultados com a sociedade.

O Aquiraz Riviera toda a parte de infraestrutura, arruamento, instalações foi o estado que bancou. E aí aquele acesso que tem é um acesso controlado, se você quiser entrar diz “vou num local x e tem acesso” (ENTREVISTADO 2, 2021).

Quanto à governança da água no município, os serviços saneamento básico e de distribuição de água representam uma das maiores problemáticas do município e demonstram o enorme risco social de aumento da desigualdade a que se expõem os municípios e estados que adotam a postura empreendedora.

A fala do representante da municipalidade de Aquiraz acrescenta alguns detalhes desse panorama de desigualdade, para além de todo aquele já exposto nos dados sobre a infraestrutura e o serviço de distribuição de água no município:

Uma das dificuldades que a gente tem no município é a questão do saneamento básico. Água e esgoto, Porto das Dunas todo não tem nada. Destino final aqui da gente para residências unifamiliares é fossa séptica com filtro e sumidouro e para os empreendimentos maiores isso aí não funciona, tem que ser estação de tratamento. ETI tem que ser licenciado pela SEMACE, então o que que acontece, o Aquiraz Riviera não é problema porque tem estação de tratamento e tem água da CAGECE dentro do complexo como um todo. De forma que isso é um problema pra gente porque toda vida a gente tem que ficar, tanto em projeto como em habite-se, ficar fiscalizando pra saber se o que foi aprovado foi executado, isso pra evitar a contaminação do lençol freático (ENTREVISTADO 2, 2021).

Assim, a desigualdade não se limita ao contraste entre áreas turísticas e não turísticas, mas também entre as áreas turísticas. Esse fato corrobora para a hipótese seguida de que os Complexos Turísticos Imobiliários de fato representam no Nordeste o que se denomina de Governança Urbana Empresarialista, com atuações mais incisivas dos governos estadual e municipal.

Acerca da política fiscal do município de Aquiraz, foi constatado que entre os anos de 1997 e 2000, dentre os 26 decretos municipais que concedem isenções a empresas que se instalaram no Município, utilizou a redução de alíquotas (IPTU, ISS e taxas, entre 80% e 100%) como forma de incentivar a atração de empreendimentos (PEREIRA, 2008), trata-se, portanto, de uma política já praticada anteriormente pelas administrações locais.

Acerca da relação entre o empreendimento e o poder público de Aquiraz, o responsável pelo empreendimento afirma que essa se deu principalmente em razão dessas isenções.

Essa relação tem que existir, principalmente durante esses dez anos. Principalmente nas isenções municipais, que seriam as contrapartidas. Já acabou nosso período de dez anos de isenção de impostos (ENTREVISTADO 1, 2019).

Para Cataia (2001 apud GOMES, 2010) a “política territorial de distribuição de incentivos, subsídios e isenções fiscais como forma de atrair investimentos – principalmente os Investimentos Externos Diretos – faz com que ocorra uma transferência de recursos públicos para o setor privado, principalmente quando estados e municípios, por meio de obras de engenharia, produzem uma silhueta territorial adequada aos ditames da empresa a ser atraída”. Essa teoria se confirma com o caso que se dá em Aquiraz.

5 CONCLUSÃO

A pesquisa sobre os Complexos Turísticos Imobiliários no Nordeste brasileiro, e o enfoque dado ao estudo de caso do CTI Aquiraz Riviera, demonstra com densidade de informações como os fatores políticos, econômicos e culturais se inter-relacionam para a realização de empreendimentos de grande porte, em um período de intensa articulação dos capitais turístico e imobiliário. As configurações socioespaciais resultantes desse período apresentam um leque de possibilidades de abordagem e enfoques, tendo sido escolhida a dimensão política nesta pesquisa, ou seja, o conjunto de práticas e instrumentos políticos que inferem sobre o processo estudado.

A associação do setor turístico com o capital imobiliário, conformando o setor turístico-imobiliário, que marca o litoral nordestino desde o fim do século XX, mas se efetiva com o advento dos megaempreendimentos na década de 2010, possuem como fortes características: a origem do capital estrangeira (especialmente, português e espanhol), a participação de grupos econômicos locais (que possibilitam o acesso à terra e o desenvolvimento imobiliário), além da articulação com o Estado (com o uso dos múltiplos instrumentos jurídicos e normativos, e das políticas públicas para atração e captação desses investimentos. Conjunção que não apenas possibilita, mas ativamente produz os Complexos Turísticos Imobiliários que definem uma faceta da urbanização nos litorais metropolitanos.

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.

Nesse sentido, 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.

A análise do desenvolvimento da atividade turística imobiliária na região Nordeste revela a uma relação direta com a capacidade de ordenamento do uso do solo, da provisão dos serviços urbanos básicos e da articulação em políticas de atração de investimentos, especialmente com o uso da extrafiscalidade tributária, pelos poderes públicos nos níveis municipal e estadual. A implantação de infraestruturas urbanas e os incentivos fiscais são assim constituídos enquanto estratégias de desenvolvimento local oferecido pelo Estado para a atração de investimentos internacionais, sob a alegação de aumento do Produto Interno Bruto – PIB, geração de emprego e fortalecimento da atividade turística e da economia local como um todo.

A participação do Estado mostrou-se indispensável na consolidação desses grandes empreendimentos, que, apesar de seguirem tendências globais, passam por essas disputas entre cidades. Foi possível verificar desde ações como viagens de representantes de governos para apresentação de áreas de investimento a empresas estrangeiras, aos programas de promoção da imagem turística das cidades, a prontidão na oferta de infraestrutura (se comparada às situações em que os problemas sociais são pano de fundo e não o desenvolvimento do turismo) e as isenções fiscais advindas das municipalidades, entre outras ações políticas.

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.

Esse conjunto de funções do Estado exploradas, fazem da implantação de CTIs processo análogo ao que Santos (1996) define como “guerra dos lugares” ou, pode-se dizer simplesmente que estão inseridos em um contexto de concorrência entre as cidades para atrair investimentos, criar empregos, captar financiamentos públicos, caracterizando uma gestão empreendedora.

Mas o aparelho do Estado é complexo e embora não tenhamos neste estudo aprofundado teoricamente sobre o tema, é possível extrair algumas

observações importantes acerca do ordenamento jurídico, da importância de políticas institucionais que garantem a independência de órgãos públicos fiscalizadores dos demais poderes do Estado, como deve acontecer em relação ao Ministério Público Federal, e, mais especificamente, dos rebatimentos espaciais da atuação dos vários órgãos e níveis do Estado.

Posto essa complexidade, é importante deixar claro que a implantação de um modelo de planejamento urbano empresarialista não cria um cenário harmônico ou sem conflitos entre os atores públicos e privados na produção dos espaços urbanos metropolitanos. Há encontros e desencontros de interesses entre o Poder Público, que além do crescimento econômico, precisa garantir a proteção ambiental e o desenvolvimento social, a partir de seu arcabouço jurídico, e os empresários que buscam obter as melhores oportunidades de investimento no mercado, neste caso o turístico, objetivando a reprodução do capital.

Os fatores políticos e econômicos não anulam o fator locacional, a natureza física e os recursos naturais nesse processo. A dinâmica constituída nas últimas décadas no Nordeste brasileiro é possibilitada pelos fatores naturais/ambientais, da localização no litoral, a presença da praia propriamente dita e com condições de balneabilidade, as condições climáticas ideais para conjunto amplo de práticas marítimas modernas exploradas nos modelos de turismo que caracterizam os Complexos Turísticos Imobiliários, além dos fatores socioculturais responsáveis pelas demandas por práticas de lazer. Dessa forma, entende-se que a natureza e a cultura são, de fato, transformadas em produtos turísticos nesse processo e a espacialização dessa dinâmica é fundamental para reduzir seus impactos socioambientais.

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.

Os protocolos de intenção representam 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 questão 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.

A governança urbana reproduz, em escalas diferentes, a governança de empresas privadas, quando prioriza espaços específicos em detrimento da cidade como um todo. Dá-se, assim, a produção de ilhas de prosperidade, cidades dentro de cidades, dotadas de todos os direitos e infraestruturas que os demais territórios historicamente não têm acesso.

O desenvolvimento desigual não se dá apenas no âmbito dos empreendimentos no espaço regional. Apesar de não se adentrar à análise dos territórios adjacentes e do município como um todo, encontram-se evidências de que a produção de empreendimentos autosegregadores, como os CTIs, reforçam as desigualdades socioespaciais existentes e aumentam a pressão sobre áreas de fragilidade ambiental.

Os governos locais assumem esse risco em nome da ideia de desenvolvimento econômica a ser promovida, risco reforçado pela fragilidade de capacidade de fiscalização e controle, especialmente das municipalidades, deixando territórios, recursos naturais e paisagem passíveis de serem completamente exploradas pelo capital.

REFERÊNCIAS

1ª fase deve ficar pronta em 2009. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 21 jan. 2008. Negócios.

ABREU, Marisa Ribeiro Moura de. Da valorização do espaço à transformação do Litoral de Aquiraz, Ceará, Brasil: a evolução da paisagem. **Apuntes** (Colômbia), v. 28, n. 1, p. 40-55, 2015.

ALBUQUERQUE, Bruna Cansanção de. **Influência do novo urbanismo na implantação de bairros planejados**: estudo de caso: “Reserva do Paiva – PE”. TCC (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Centro Universitário CESMAC, Maceió – AL, 2018.

ALEDO, A., MAZÓN, T., MANTECÓN, A. La insostenibilidad del turismo residencial. In: LAGUNA D. (Ed.). **Antropología y turismo**. Plaza y Valdés, 2007. p. 185-208.

ALGOMAS A revista de Pernambuco. Ano 10, nº 113, agosto 2015. p. 5.

ALVES, Elisângela. AQUIRAZ RIVIERA – MPF solicita anulação de licenças e derrubada de empreendimento. **O Estado**, Fortaleza, 27 jan. 2015. Disponível em: <https://oestadoce.com.br/cadernos/oev/aquiraz-riviera-mpf-solicita-anulacao-de-licencas-e-derrubada-de-empreendimento/>

AMORIM, Gustavo Ribeiro da Silva. **Efetividade da política ambiental municipal: realidades no município do Cabo de Santo Agostinho/PE**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. 2013.

ANDRADE, José Célio Silveira et al. Regulação de conflitos socioambientais: efluentes do complexo Costa de Sauípe–BA. **Revista Economia & Gestão**, v. 4, n. 8, 2004.

AQUIRAZ. **Lei n. 617, de 23** de novembro de 2006: Reduziu a 2% alíquota de ISS – imposto sobre serviços e isentou de Taxas e IPTU – imposto predial e territorial urbano, o empreendimento Aquiraz Riviera. Aquiraz, 2006.

ARAUJO, Cristina Pereira de. **Terra à vista!** O litoral brasileiro na mira dos empreendimentos turísticos imobiliários. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2011.

ARAUJO, C., VARGAS, H. Sorria: você está na Bahia. A urbanização e a turistificação do litoral baiano. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, n.º 1 (Junho). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território. 2013. P. 23 a 41.

ARCE. Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará, Relatório de Fiscalização RF/CSB/0005/2016 (PCSB/CSB/0004/2016) SAA e SES da Sede do Município de Aquiraz e Localidades de Prainha e Tapera. Fortaleza, 2016.

BAHIATURSA. Grupo espanhol investe R\$750 milhões no litoral da Bahia. Disponível em: <http://www.bahiatursa.ba.gov.br/noticias/grupo-espanhol-investe-r-750-milhoes-no-litoral-da-bahia/>

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.

BECKER, Bertha Koiffmann. **Levantamento e avaliação da política federal de turismo e seu impacto na região costeira**. Programa Nacional do Meio Ambiente, Série Gerenciamento Costeiro, v. 3, 1997.

BECKER, Bertha K. A Geografia e o resgate da Geopolítica. **Revista Brasileira de Geografia**, 50, nº especial, t.2, 99-125, 1988.

BITOUN, Jan; MIRANDA, Lívia; SOUZA, Maria Ângela. Recife: MetrÓpole Regional, Periférica, Incompleta e Desigual. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, RIBEIRO, Marcelo Gomes (org.) **MetrÓpoles brasileiras**: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das MetrÓpoles, 2018.

BOTELHO, Adriano. A produção do espaço e o empresariamento urbano: o caso de Barcelona e seu Fórum das Culturas de 2004. **GEOUSP: Espaço e Tempo (Online)**, n. 16, 2004. p. 111-124.

BRANDÃO, Marta Luísa Teixeira. **Complexo Turístico**: Novas ofertas turísticas na Covilhã. 2013. 52 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura). Universidade da Beira Interior -, Covilhã, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988. Brasília, 1988.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). Apelação cível nº 476894 (0016430-20.20 08.4.05.8100). Apelante: IBAMA. Apelada: VG BRASIL ATIVIDADES HOTELEIRAS LTDA e outros. Relator: Juiz Francisco Cavalcante. Recife, 18 de março de 2018. Disponível em <https://trf-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8373229/apelacao-civelac-476894-ce-0016430-2020084058100>

BRENNER, Neil. **New state spaces**: urban governance and the rescaling of statehood. Oxford University Press, 2004.

CABO DE SANTO AGOSTINHO. **Lei nº 2.387/2007**. Altera a Lei nº 2.360/2006, para criar a Zona Especial de Turismo, Lazer e Moradia Reserva do Paiva - ZETLM e, dá outras providências, 2007.

CABO DE SANTO AGOSTINHO. **Lei nº 1.993/2001**. Institui o Código Tributário do

Município do Cabo de Santo Agostinho e dá outras providências, Cabo de Santo Agostinho, 2001.

CABO DE SANTO AGOSTINHO. Lei de Uso e Ocupação do Solo, n.º 2179/2004, Cabo de Santo Agostinho, 2004.

CABO DE SANTO AGOSTINHO. **Lei nº 2.360/2006**. Plano de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Cabo de Santo Agostinho, 2006.

CABO DE SANTO AGOSTINHO. **Lei nº 2.891/2011**. Altera a Lei Municipal 2.360/2006, para criar a Zona Especial de Dinamização Urbanística 1, Cabo de Santo Agostinho, 2011a.

CABO DE SANTO AGOSTINHO. **Lei nº 2.881/2011**. Cria Incentivos Fiscais para a realização de Investimentos Privados com infraestrutura e equipamento público em Zona Especial, e dá outras providências, Cabo de Santo Agostinho, 2011c.

CABO DE SANTO AGOSTINHO. **Lei nº 3.030/2014**. Institui Programa de Incentivos Fiscais para fomentar a instalação de atividades econômicas e de geração de emprego e renda na ZETLM - Zona Especial de Turismo, Lazer e Moradia “Reserva do Paiva” no município, Cabo de Santo Agostinho, 2014.

CAVALCANTI, Marília Soares; LEAL, Suely Maria Ribeiro. **De praias desertas a paraísos turísticos**: A ação do capital imobiliário no Litoral Sul da Região Metropolitana do Recife. I Seminário Nacional de Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano. UFRN, Natal, 2010.

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.

CEARÁ. Plano de Segurança hídrica da Região Metropolitana de Fortaleza. Fortaleza, 2016.

CEARÁ. **Lei nº 14.844, de 28 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos – SIGERH, e dá outras providências.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. Ática, 1989.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: SOUZA, Marcelo Lopes; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, p. 41-51, 2011.

COUTO, R. C. **Impacto Social do Turismo os Impactos Causados pela Hotelaria nas Comunidades Locais Estudo de Caso: Complexo Costa Do Sauípe**. 2003. 101 f. Monografia (Especialização) - Curso de MBA em Turismo, Hotelaria e Entretenimento, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2003.

CUSTODIO, Vinícius Monte. Análise jurídica do loteamento de acesso controlado e do condomínio de lotes na lei federal Nº 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 4, p. 1930-1952, 2017.

D'ALBERGO, Ernesto; LEFÈVRE, Christian. **Constructing metropolitan scales: economic, political and discursive determinants**. 2018.

CUNHA, George Henrique de Moura. Ensaio sobre a economia da província do Ceará durante do século XIX. **REVISTA ECONOMIA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO**, v. 9, n. 21, p. 98-111, 2018.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. Construção da imagem turística de Fortaleza/ Ceará. **Mercator**, v. 1, n. 1, 2002.

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

DEMAJOROVIC, Jacques et al. Complejos Turísticos Residenciales. Análisis del crecimiento turístico residencial en el Mediterráneo espano' y en el Litoral Nordesteño (Brasil) y sus impactos socio-ambientales. **Estudios y perspectivas en Turismo**, v. 20, 2011. p. 772-796.

EBERT, Kali Justine Komura. **Estudo de tipologias de alianças estratégicas para empreendimentos turístico-imobiliários**. Monografia (MBA em Gerenciamento de Empresas e Empreendimentos na Construção Civil). Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2012. 155 p.

EMBRATUR. **Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos – Brasília**, 2002.

FAGUET, Jean-Paul. Decentralization and governance. **World Development**, v. 53, p. 2-13, 2014.

GUEDES, Luís. Obras de infraestrutura fortalecem equipamentos turísticos. Disponível em: <https://pge-ce.jusbrasil.com.br/noticias/1447102/obras-de-infraestrutura-fortalecem-equipamentos-turisticos>

GOES, Francisco Cristiano Maciel de. **Arrecadação tributária própria nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza: um estudo de caso no município de Aquiraz**. Universidade Estadual do Ceará, CESA, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2016.

GOMES, Lirandina. O impacto do turismo e das redes hoteleiras espanholas e portuguesas no litoral norte da Bahia–Brasil. **Revista Turismo & Desenvolvimento**, v. 1, n. 13/14, p. 41-50, 2010.

GOMES, Lirandina; SILVA, Joaquim Ramos. Internacionalização das redes hoteleiras espanholas e portuguesas no Brasil e no litoral norte da Bahia. **Tourism & Management Studies**, v. 1, p. 145-155, 2013.

GRANATO, Leonardo. Lei de Consórcios Públicos, 10 anos: uma contribuição para a gestão local de políticas públicas. In: PIERI, Vitor Stuart Gabriel de; TELES, Reinaldo Miranda de Sá (Orgs). **Turismo e Relações Internacionais: fronteiras transnacionais, paradiplomacia das cidades e inserção internacional do Brasil**, Rio de Janeiro: Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais/Cenegri, 2015. p.111-124.

GUSMÃO, Fábio Teixeira. **Avaliação da qualidade ambiental de aterros sanitários**: estudo de caso do Aterro Metropolitano Leste de Aquiraz. 2019. 213 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

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

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas sociais**, n. 29, p. 73-89, 2012.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. Edições Loyola, 2004.

HAVENGRID GROUP, 2014. Disponível em: <http://www.havengridgroup.com/wp-content/uploads/2014/11/Masterplan-praiaDoForte-1030x541.jpg>

HEFFER, Leonardo. **Meninas aprendem golfe em projeto social no Ceará**. UOL, Fortaleza, 05 mai. 2013.

HOTEL lança pedra fundamental hoje. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 04 jun. 2007.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório de Pesquisa Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil**: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1) – RM do Recife. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório de Pesquisa Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil**: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1) - RM Fortaleza. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

LACERDA, Norma. “MUNDOS” DISTINTOS. Conflitos Pela Apropriação do Litoral Nordestino do Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 12, n. 2, 2010. p. 39-52.

LAGE, Vivian Katharine de Castro; FRANCO, Luiza Pinto Coelho. **Regulamentação do condomínio de lotes**: o que muda para o empreendedor no desenvolvimento dessa modalidade em comparação ao loteamento aberto. Anais do IX COEN – Congresso de Engenharias da UFSJ. São João Del Rei, 2019.

LAGES, Sofia Santos. Políticas públicas, valorização da terra e metropolização: RMBH e o vetor industrial de expansão. **Caderno Metrôpoles**, São Paulo, v. 22, n. 47, p. 193-214, Abr. 2020.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo horizonte. Editora da UFMG, 1999.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo — EdUSP, 2a ed, 1997.

LENCIONI, Sandra. **Metrópole, metropolização e regionalização**. Rio de Janeiro: Editora Consequência, 2017.

LIMONAD, Ester. "Yes, nós temos bananas!" Praias, condomínios fechados, Resorts e problemas sócio-ambientais. **GEOgraphia**, v. 9, n. 17, 2007.

LIMONAD, Ester. A insustentável natureza da sustentabilidade. Da ambientalização do planejamento às cidades sustentáveis. **Cadernos Metrôpole**, v. 15, n. 29, 2013.

LIMONAD, Ester. Novidades na urbanização brasileira? In: ELIAS, Denise PEQUENO, Renato. **Tendências da urbanização brasileira**: novas dinâmicas de estruturação urbano-regional. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 25-58.

LINHARES, J. E. et. al. Governança e gestão inteligentes em municípios de pequeno porte: o caso de Luzerna (SC – Brasil). **Desenvolvimento Regional em Debate**, vol. 10, núm. Esp.1, 2020.

MACHADO, C. J. S. et al. **Processo de licenciamento ambiental de atividades turísticas na zona costeira cearense**: o caso do resort na área de proteção ambiental das dunas da lagoinha, município de Paraipaba. Anais do X Congresso nacional de excelência em gestão, 2014.

MARICATO, H. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, Vozes, 2001.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 95, 2017.

MAZÓN, Tomás; ALEDO, Antonio. El dilema del turismo residencial: Turismo o desarrollo. **Turismo residencial y cambio social Alicante**: Agua Clara, p. 13-30, 2005.

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.

MENDES, Juliana Soares. **Políticas e práticas de informação em processos de desenvolvimento no Brasil**: o caso do Programa de Desenvolvimento do Turismo-PRODETUR no Ceará e em Pernambuco. 2012.

MENDES, Luís. **Gentrificação turística em Lisboa**: neoliberalismo, financeirização e urbanismo austeritário em tempos de pós-crise capitalista 2008-2009. Cadernos Metr pole., v. 19, n. 39, p. 479-512, 2017.

NOGUEIRA, Carlos Eug nio Saraiva. **Embaixador destaca resort no CE**. Diário do Nordeste, 2005. Disponível em <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/embaixador-destaca-resort-no-ce-1.16417>.

OLIVEIRA, Patrícia Matias de. **Empreendedorismo urbano periférico**: um estudo sobre os municípios da Borda Oeste Metropolitana do Rio de Janeiro. 2017. Disserta o (Mestrado), UFRRJ, Rio de Janeiro, 2017.

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

PEREIRA, Alexandre Queiroz. **A Urbaniza o Vai   Praia**: Vilegiatura Marítima e Metr pole no Nordeste do Brasil. Fortaleza: Edi oes UFC, 2014.

PEREIRA, Alexandre Queiroz. Planejamento e metropoliza o do lazer marítimo em Fortaleza-Ceará, Nordeste do Brasil. **EURE** (Santiago), v. 43, n. 128, p. 153-173, 2017.

PEREIRA, Alexandre Queiroz; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. Veraneio marítimo na metrópole: o caso de Aquiraz, Ceará-Brasil. **Sociedade & Natureza**, v. 20, p. 93-106, 2008.

PEREIRA, Francisco Wellington  vila. **Avalia o da política de incentivos fiscais no desenvolvimento econômico-social do Município de Aquiraz – Ceará**. Disserta o (Mestrado Profissional em Avalia o de Políticas Públicas) Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2008. 114 f.

PERNAMBUCO, Governo do Estado de. Secretaria de Recursos Hídricos. **Plano hidroambiental da bacia hidrográfica do rio Capibaribe**: Tomo I - diagnóstico hidroambiental volume 03/03 / Projetos Técnicos. Recife, 2010

PERNAMBUCO. Secretaria de Recursos Hídricos. Companhia Pernambucana de Saneamento. **Programa de Redu o de Perda de água no Sistema de Distribu o**. Recife: COMPESA, 2007.

ROCHA, Danielle de Melo; DINIZ, Fabiano Rocha. Arenas de decisão, arranjos institucionais e reconfigura o socioespacial ao sul da metrópole do Recife: o polo Suape no cerne das políticas de desenvolvimento de Pernambuco. **Recife**. Transforma oes na ordem urbana, v. 1, p. 459-501, 2015.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legisla o, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

- RUFINO, Maria Beatriz. O imobiliário como frente de expansão da metrópole: contradices na produção do espaço do Porto das Dunas. **EURE** (Santiago), v. 41, n. 124, 2015. p. 69-90.
- SAGER, Tore. Neo-liberal urban planning policies: A literature survey 1990–2010. **Progress in planning**, v. 76, n. 4, p. 147-199, 2011.
- SANTOS, Telma Maria Sousa dos. Urbanização turística e a produção do espaço nos centros do lazer: um estudo sobre Praia do Forte–Bahia. **Revista Geográfica de América Central**, v. 2, p. 1-15, 2011.
- SETUR. **Destinos Indutores da Bahia**. Mata de São João. Secretaria de Turismo. Disponível em:
<http://www.setur.ba.gov.br/arquivos/File/cartilhaturisticamatadesaojoao.pdf>.
- SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. **O Litoral e a Metrópole**: Dinâmica imobiliária, Turismo e Expansão Urbana na Região Metropolitana de Natal-RN. (Tese de doutorado) Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2010.
- SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da et al. Conflitos interescares: o local e o metropolitano na gestão do território. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 10, n. 3, p. 637-649, 2018.
- SILVA, Ironildes Bueno da. **Paradiplomacia contemporânea**: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA. 2010. 350 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- SILVA, Nayrison de Jesus Prado da. **Dinâmica socioespacial dos complexos turísticos residenciais nas metrópoles nordestinas**. 2016. 259f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.
- SILVEIRA, M. A. da; RODRIGUES, A. B. Urbanização turística no Brasil: um foco em Florianópolis–Santa Catarina. **Via Tourism Review**, 2015.
- 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.
- SOUSA, Sérgio de. Interpretação judicial pode embargar os maiores projetos. 2021. Disponível em:
<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/interpretacao-judicial-pode-embargar-os-maiores-projetos-1.509628?page=10>
- SOUZA, Luiz Antonio de. **O urbanismo na interface do turismo**: uso e apropriações especulativas do litoral da Bahia. Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura, 2014. 489 p.
- VIVIAN, Mariana Motta. **Transformações urbanas no século XXI**: trajetórias e produção institucional das políticas de waterfront regeneration no Brasil.

Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. 2019.

VÁZ, Lúcio. Procuradores alertam para a exploração indevida no litoral cearense. Rebia, Niterói, 14 set. 2010.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA**TÉCNICOS DA ÁREA DE PLANEJAMENTO, TURISMO E MEIO AMBIENTE
DO MUNICÍPIO DE AQUIRAZ****DADOS DO(A) ENTREVISTADO(A)**

Nome do entrevistado (a): _____

Nome do entrevistador (a): _____

Data da entrevista: _____

Local da entrevista: _____

Sexo: _____

Idade: _____

Profissão: _____

Tempo de cargo: _____

1. Quais são as políticas/instrumentos de planejamento e gestão urbanístico ambiental em vigência no âmbito dos espaços litorâneos (Divisão das zonas litorâneas, projeto Orla e restauração dos espaços de lazer)?
2. Como se dá a execução do Plano Diretor (sua elaboração e/ou revisão) em relação aos investimentos públicos e privados nas zonas litorâneas? Quanto aos zoneamentos, como eles têm sido acompanhados? Houve ou há perspectiva de alguma mudança em virtude dos empreendimentos turísticos e imobiliários
3. Como se dá o processo de planejamento e gestão urbanística e ambiental dos espaços do entorno dos empreendimentos? Quais são as maiores dificuldades?
4. Qual a política (a visão) da municipalidade frente à atração e/ou funcionamento de empreendimentos turísticos e imobiliários nos espaços litorâneos?
5. A municipalidade proporcionou ou proporciona condições especiais (isenções, infraestruturas, flexibilização de leis) para instalação e/ou funcionamento desses empreendimentos?

6. Quais procedimentos a municipalidade estabelece para analisar a instalação desses empreendimentos? Existem protocolos de acompanhamento das etapas de construção e funcionamento?
7. A municipalidade preza pela participação da população na instalação e/ou funcionamento desses empreendimentos e nos investimentos públicos em proteção ambiental e infraestruturas? Há exemplos a indicar?
8. Atualmente, há projetos estruturantes instalados ou a serem construídos no espaço litorâneo? Há recursos financeiros para a execução? Qual origem?
9. Em relação aos empreendimentos turísticos imobiliários, há parcerias públicas privadas e/ou ações de contrapartidas por parte dos empreendedores/investidores?
10. Há relação entre o empreendimento e o poder público municipal? Há contrapartidas ou houve no processo de instalação e/ou funcionamento?
11. Qual o nível de negociação (na proposição de suas demandas) entre as empresas/proprietários dos empreendimentos e essa secretaria?
12. O empreendimento Aquiraz Riviera, tem demandas específicas a municipalidades?
13. Há articulação entre a municipalidade e as políticas públicas turísticas a nível estadual e nacional? Há exemplos?
14. Qual o papel desta secretaria frente às propostas de instalação e/ou funcionamento dos empreendimentos turísticos imobiliários? (A secretaria é consultada? O corpo técnico analisa as propostas dos empreendimentos?).
15. A municipalidade reconhece os planos de estruturação e consolidação do empreendimento Aquiraz Riviera?

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Senhor (a) meu nome é Nara Gabrielle de Sousa Silva, sou aluna de pós graduação da Universidade Federal do Ceará no curso de mestrado em Geografia, cujo endereço é Departamento de Geografia, Bloco 911, Campus do Pici. Meu endereço pessoal é: Rua Belém, 479. Bairro: Autran Nunes, CEP: 60526-345. Telefone para contato: (85) 985149186, E-mail: naragabrielle@outlook.com.

Eu estou fazendo uma pesquisa com o título: “Complexos turísticos imobiliários e governos locais: uso corporativo do território e governança no litoral metropolitano do nordeste brasileiro, no início do século XXI”.

Para realizar a pesquisa eu preciso que os gestores dos empreendimentos e os técnicos e representantes da prefeitura respondam às entrevistas correspondentes. A coleta dos dados deverá ocorrer no mês de outubro de 2021.

A entrevista possui perguntas diretas e será aplicada em horário acordado.

Eu lhe garanto que os pontos abaixo serão cumpridos:

1. Seus dados pessoais e outras informações que possam identificar você ou a sua comunidade/empreendimento serão mantidos em sigilo.
2. Você está livre para interromper, a qualquer momento, sua participação na pesquisa sem sofrer qualquer forma de retaliação ou danos.
3. Os resultados gerais da pesquisa serão utilizados apenas para alcançar os objetivos e podem ser publicados em congresso ou em revista científica especializada.

Caso concorde em participar da pesquisa, e acredite que todas as informações necessárias para poder decidir conscientemente sobre isso foram dadas, peço o seu consentimento através da assinatura deste Termo de Consentimento.

Eu, _____, dou meu consentimento livre e esclarecido para responder o questionário/entrevista do projeto de pesquisa em questão, sob a responsabilidade da pesquisadora Nara Gabrielle de Sousa Silva. Declaro que após sua leitura tive a oportunidade de fazer perguntas sobre a pesquisa e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. E declaro, ainda, estar recebendo uma cópia assinada deste termo.