

Relação porto-cidade e a operacionalidade turística do terminal marítimo de passageiros de Natal – RN

Port-city relationship and tourist operationality of the passenger maritime terminal from Natal – RN

Relación puerto-ciudad y operación turística de la terminal marítima de pasajeros en Natal – RN

Francisco Xavier da Silva Júnior¹
Wilker Ricardo de Mendonça Nóbrega²

Este artigo foi recebido em 27 de janeiro de 2022 e aprovado em 19 de outubro de 2022

Resumo: O objetivo desta pesquisa centra-se em compreender quais são os obstáculos operacionais do turismo encontrados no Terminal Marítimo de Passageiros do Porto de Natal que culminam na relação porto-cidade. Para fundamentar o debate, explorou-se sobre os diversos teóricos que pensam zonas portuárias e suas conexões com a cidade e o turismo. Os dados foram obtidos através do material midiático e das atas institucionais do porto. Para analisá-los, foi utilizado como técnica o ciclo de análise *issue-attention cycle* de Downs (1972) para averiguar os traços das barreiras operacionais do terminal, verificando de que forma a mídia atuou em todo o processo, do pré-problema ao pós-problema. Após a aplicação do ciclo no contexto da política pública do TMP, foi possível entender que a frágil relação porto-cidade dificultou a interconexão com o turismo e não oportunizou um novo olhar para o bairro histórico. Todavia, acredita-se que os interesses na operacionalidade do TMP para fins turísticos são parte para justificar a necessidade de melhores empreendimentos turísticos e parte para estimular os grupos de interesse que se aproximam uns dos outros pelos acúmulos de seus capitais econômicos, culturais e sociais.

Palavras-chave: Turismo. *Issue-attention cycle*. Operacionalidade turística. Terminal marítimo de passageiros.

Abstract: The purpose of this paper is to understand the operational obstacles of tourism found in the Maritime Passenger Terminal of the Port of Natal that culminate in the port-city relationship. To sustain the debate, various theorists who think about port areas and their connections with the city and tourism were explored. For data analysis, the issue-attention cycle of Downs (1972) was used as a technique to investigate, through the media material and the port's institutional minutes, the traces of the terminal's operational barriers. In this way, it was verified how the media acted throughout the process from pre-problem to post-problem. After applying the cycle in the context of TMP's public policy, it was possible to understand that the fragile port-city relationship made it difficult to interconnect with tourism and did not provide a new look at the historic district. However, it is believed that the interests in the operability of the TMP for tourism purposes are partly to justify the need for better tourist enterprises and partly to stimulate interest groups that come closer to each other through the accumulation of their economic, cultural, and social capital.

Keywords: Tourism. Issue-attention cycle. Tourist operations. Passenger maritime terminal.

Resumen: El objetivo de esta investigación es comprender cuáles son los obstáculos operacionales del turismo encontrados en la Terminal Marítima de Pasajeros del Puerto de Natal que culminan en la relación puerto-ciudad. Para apoyar el debate, se exploraron los diversos teóricos que piensan sobre las áreas portuarias y sus conexiones con la ciudad y el turismo. Los datos fueron obtenidos a través del material de prensa y actas institucionales del puerto y para el análisis de los datos se utilizó el *issue-attention cycle* de Downs (1972) como técnica para investigar las huellas de las barreras operativas del terminal. Así, se verificó cómo los medios actuaron a lo largo del proceso, desde antes del problema hasta después del problema. Luego de la aplicación del ciclo en el contexto de la política pública de TMP, fue posible comprender que la frágil relación puerto-ciudad dificultaba la interconexión con el turismo y no brindaba una nueva mirada al casco histórico. Sin embargo, se cree que los intereses en la operatividad del TMP con fines turísticos son en parte para justificar la necesidad de mejores empresas turísticas y en parte para estimular grupos de interés que se acerquen a través de la acumulación de sus capitales económico, cultural y social.

¹**Formação/curso:** Doutorado em Turismo. **Instituição:** UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, Natal – RN, Brasil. **E-mail:** xaviersilva2@gmail.com

²**Formação/curso:** Doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental **Instituição:** NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS - NAEA/UFPA – Belém – PA, Brasil. **E-mail:** wilkernobrega@yahoo.com.br

Palavras Chave: Turismo. Ciclo de atención de problemas. Operaciones turísticas. Terminal marítima de pasajeros.

1 Introdução

No modelo de gestão pública brasileira, os municípios são os executores da Política Urbana estabelecida na Constituição de 1988 e, com isso, observou-se no país uma nova aproximação entre os entes da federação e a sociedade em torno dos centros urbanos brasileiros, em especial os centros históricos. Nas grandes e médias cidades, os centros históricos foram marcados pela colonização, sobretudo as cidades costeiras país como Natal, que somado às heranças colonizatórias mais o contexto das crises urbanas do século passado, teve um déficit habitacional no centro histórico, fazendo existir atualmente uma série de empreendimentos e casas ociosas que trazem consigo problemas de ordem urbana e social (ROCHA, 2015).

Esse movimento tem ocorrido periodicamente em centros históricos do Brasil. Programas, projetos e ações de teor público que foram lançados desde a década de 1970, como o Cidades Históricas (1970-80), Monumenta (1999-2006) e o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Cidades Históricas (2008-2017), têm tentado impulsionar uma nova harmonização no tecido urbano com o intuito de proporcionar maiores comodidades tanto à comunidade que ali reside e resiste, como ao incremento do turismo como uma nova oportunidade de avanço econômico. A partir dos anos 2000 vê-se uma preocupação do Governo Federal em virtude da pressão internacional desde a década de 1990 em revitalizar os centros históricos das cidades a fim de torná-las cenários mais competitivos da cidade, podendo tornar essas zonas locais de expansão econômica, o que proporcionaria uma melhor qualidade de vida para a população em termos de moradia (ASSUNÇÃO, 2012).

Considerando o cenário das cidades costeiras na espacialidade da urbanidade histórica, estão os terminais marítimos que são compreendidos como um importante mecanismo estratégico de desenvolvimento econômico para as cidades. As atividades portuárias expandem-se de tal maneira ao longo de suas jornadas que não atendem apenas aos negócios de mercadorias entre nações, mas também passageiros que sempre estiveram a bordo das grandes embarcações marítimas. Todavia, algumas praças portuárias, de acordo com Collin (1999), podem ter fortes ligações ou relações de vulnerabilidade com o seu entorno, não apresentando conexões intersociais.

Os terminais marítimos de passageiros (TMPs) são parte do complexo portuário, da região Nordeste, em restrito, aqueles construídos pelo PAC Copa 2014 nas cidades de Salvador, Recife, Fortaleza e Natal. Eles surgiram na tentativa de proporcionar uma nova dinâmica para o entorno histórico com o respaldo do turismo, abrangendo-o para além do embarque e desembarque de passageiros por via marítima. Os TMPs, resultado dessa política de infraestrutura, foram idealizados na

busca de proporcionar às zonas portuárias uma revitalização dos arredores, tendo em vista que os portos estão localizados, por vezes, nos centros históricos das cidades.

As articulações de criação ou adaptação de infraestruturas para o uso turístico partem da compreensão do turismo atrelado ao desenvolvimento econômico. Esse entendimento é levado em consideração pelo poder público, uma vez que é necessário dinamizar os espaços para uso exclusivo da iniciativa privada. Encarar o turismo como via modernizatória, isto é, pensá-lo sob a perspectiva de crescimento econômico, é inserir o turismo em um espaço-tempo que a indústria convencional não consegue alcançar (SILVA JÚNIOR, 2022).

Dessa aproximação territorial e suposta conexão, a relação porto-cidade se formula pela estruturação social, política, econômica e cultural que são concretizadas em um espaço (RIOS; SILVA, 2011) e proporcionam diferentes modalidades da vida social no decorrer dos anos. A depender das práticas comerciais portuárias, as zonas próximas ao terminal podem sofrer alterações para atender demandas específicas do mercado, dando novas ênfases aos centros históricos onde as praças portuárias possuem relações territoriais.

O turismo entra no bojo da discussão por meio do TMP que, encarando-o como um modal que concentra uma grande quantidade de passageiros no período de alta estação de cruzeiros, parte-se do pressuposto que o TMP e suas atividades operacionais proporcionariam uma dinâmica favorável e equilibrada para o aprimoramento e revitalização do bairro histórico da Ribeira, localizado na cidade do Natal – Rio Grande do Norte, Brasil. Com esse contexto, a relação porto-cidade dar-se-ia por meio não apenas do comércio entre países, mas também da oferta/demanda do turismo.

Partindo desta inferência, o objetivo desta pesquisa centra-se em compreender quais são os obstáculos operacionais do turismo encontrados no Terminal Marítimo de Passageiros do Porto de Natal que culminam na relação porto-cidade. Nas seções que seguem, iremos discutir sobre a relação porto-cidade ambientado no bairro histórico da Ribeira, no Porto de Natal e no TMP Natalense, além de apresentar o percurso metodológico, discutir os resultados encontrados, e finalizar com as considerações finais desta pesquisa.

2 Relações porto-cidade: o turismo como um mecanismo de oportunidades

Os estudos sobre as relações do porto com a cidade e vice-versa são variados e podem abarcar diversas perspectivas nas ciências, como projetos voltados à engenharia e também sobre as relações sociais que permeiam essas zonas (GIRARD, 2013). Contudo, a substituição parcial das funções industriais dos portos para novas abordagens de uso não leva, necessariamente, a um ambiente mais

“sustentável” dos centros históricos, como argumenta McCarthy (2003), pois segundo o autor sempre haverá uma tensão entre a demanda de preservação do patrimônio e o desenvolvimento econômico.

As tensões estão embasadas nas relações entre os agentes sociais. Os mais comuns são o Estado, a iniciativa privada, a própria administração portuária, os(as) trabalhadores(as) e os(as) cidadãos(ãs) que moram ou vivenciam essa zona urbana. Por ser um território marcado por interesses comerciais, os acordos gerados em virtude das variações no espaço, isto é, programas/projetos/ações de revitalização urbana, levam um tempo lento para implementação e abarcam a necessidade de criação de leis e regulamentos que devem ser cumpridos por todos os agentes (PÉREZ; SALINAS, 2017).

Os agentes sociais fazem-se significativos na relação porto-cidade, por esses serem os produtores e modificadores do espaço social. O espaço social é constituído de tal forma que os agentes são distribuídos simbolicamente dentro de suas atribuições no que se refere às relações uns com os outros, com o espaço e ao que se atribui do espaço para os agentes (BOURDIEU, 2011a). Pode-se considerar, por essa reflexão, que o espaço social é produzido por determinados propósitos que se manifestam pelas formas de uso, sendo essa dinâmica complexa e contribuinte também para rearranjar os processos sociais, políticos, culturais e econômicos (FERREIRA, 2010).

Cabe salientar que o espaço social não é imutável como afirma Bourdieu (2011b). Em virtude da constante dinâmica dos agentes sociais munidos de *habitus*³, o espaço social torna-se um terreno intelectual passível de análise, configurando este ambiente como um campo de forças que concentra um conjunto de recursos simbólicos e materiais (BOURDIEU, 1989). Ao considerar as relações entre os agentes sociais e o espaço social, deve-se ponderar qual espaço social e quais agentes são esses. Para esta pesquisa, considera-se o Porto de Natal e o bairro histórico da Ribeira como espaços sociais aparelhados de agentes que permeiam relações densas e/ou fragilizadas, respaldando possíveis conexões na relação porto-cidade.

Ao tomar a Ribeira como parte do espaço urbano do centro histórico de Natal devido a sua concentração de patrimônio histórico edificado representativo à história da cidade, se faz necessário compreender o que se entende por centro histórico. Ao iniciar essa discussão é importante frisar que o conceito está desgastado em virtude de a história perpassar por todas as zonas da cidade. Ao concentrar parte das ruas e dos edifícios antigos, o centro histórico é uma pequena parte da zona urbana (WHYTE, 1993) que, em virtude do processo de modernização das cidades, tem passado por uma série de intervenções pautadas na preservação e salvaguarda novas funcionalidades de uso do espaço (FERNANDES, 2011).

³ Para Boudieu (2011b, p. 23, tradução nossa), o *habitus* é o “produto de condicionamentos sociais associados a uma determinada condição, fazendo corresponder a um conjunto sistemático de bens e propriedades, unidos entre eles por uma afinidade de estilo”.

Para Souza (2013, p. 17), os centros históricos concentravam “estabelecimentos destinados ao lazer, [...], além de hotéis, órgãos e repartições públicas”. Ainda para a autora, a ocupação de imóveis para fins residenciais era considerável em relação a outras zonas da cidade, centralizando a maior parte dos serviços ofertados na urbe. O centro histórico de Natal possui elementos protegidos pelas instâncias federal, estadual e municipal e encontra-se espalhado entre os bairros da Cidade Alta, Ribeira, Rocas e Santos Reis. Em 1990, a Prefeitura do Natal, através da Lei Municipal de nº 3.942, instituiu a Zona Especial de Patrimônio Histórico, que situava territorialmente os bairros da Ribeira, parte da Cidade Alta e Rocas (PREFEITURA DO NATAL, 1990).

A Ribeira, parte parcial desta pesquisa, no início do século XX, passou a receber projetos de modernização que objetivavam o desenvolvimento urbano mais acentuado, com vistas a expansão da cidade para novos bairros, com drenagem e aterramento da área alagada do bairro para interligação com a Cidade Alta (MEDEIROS; LUNA, 2012). Apesar de sua relação intrínseca com o bairro Cidade Alta, a Ribeira começou a concentrar o patrimônio histórico edificado com mais ênfase, em virtude do acervo edificado da influência portuguesa na cidade no período colonial marcado pela arquitetura e pelas relações econômicas/exploratórias geradas por esse processo (ALVES; MEDEIROS, 2022).

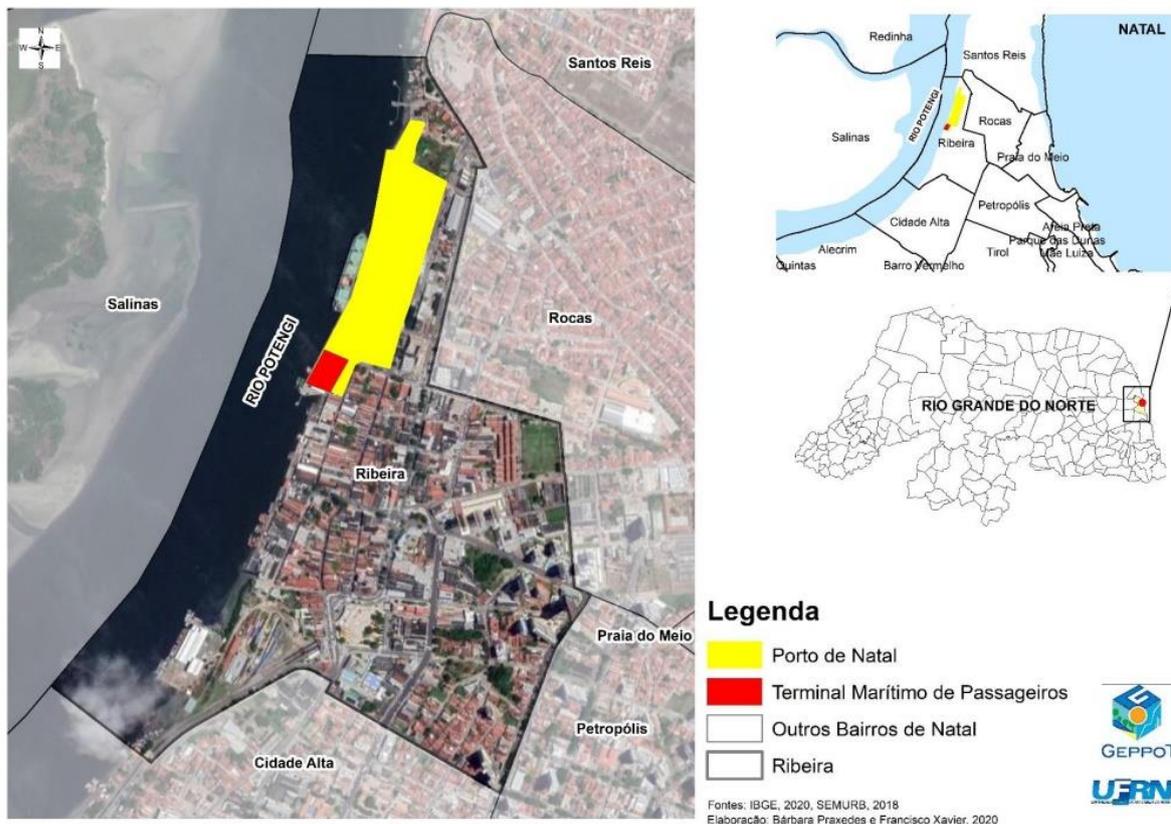
Ainda nesse recorte histórico, a zona portuária de Natal e suas ramificações econômicas mostravam-se por uma ligação diária entre cidade-porto, entendendo o porto não como instituição, mas como uma estrutura simples de amparo comercial. Nesse período histórico de meados do início do século XX, as transformações urbanísticas em Natal ganharam mais força como o asseio das ruas, iluminação, bondes, comunicação, escolas, hospitais, cadeias públicas, teatros, construção de novos edifícios e início das obras do Porto de Natal (OLIVEIRA, 2008).

O Porto de Natal teve suas obras iniciadas em 1922 e finalizadas em 1932, onde foi construído o primeiro cais do porto e dois prédios administrativos. Atrelado a isso, linhas férreas também foram criadas para os serviços de embarque e desembarque de mercadorias (TAVARES, 2013). Inicialmente o porto natalense foi administrado pela União (TINOCO; BENTES SOBRINHA; TRIGUEIRO, 2008), passando a administração para a Companhia Docas do Rio Grande do Norte – CODERN em 1983 (BRASIL, 2015), empresa pública vinculada ao atual Ministério de Portos e Aeroportos. Geograficamente o Porto de Natal é o porto brasileiro mais próximo da Europa e do Norte da África, e sua principal operação logística é o envio de frutas dos estados nordestinos (CODERN, 2011).

De acordo com o Plano Mestre do Complexo Portuário de Natal realizado por Brasil (2018), o cais do Porto possui uma extensão de 577m, dividido em três berços com instalações de armazenagem compostas por dois armazéns de carga geral, dois galpões (sendo um para carga geral e outro utilizado pela Receita Federal), quatro pátios para armazenagem de contêineres, silos verticais pertencentes ao

Moinho Potiguar para o armazenamento de trigo à granel e o Terminal Marítimo de Passageiros, conforme ilustra a Figura 1.

Figura 1 – Localização do Porto de Natal em relação ao bairro histórico da Ribeira.



Fonte: Bárbara Praxedes e Francisco Xavier, 2020.

Para Jobim (2015, p. 16), o porto de Natal é “uma construção humana, histórica, envolvendo percepções do que deveria ser esse espaço e sua relação com a cidade ao longo do tempo.” Ao longo da história portuária da cidade, observou-se uma constante preocupação com a necessidade de modernização de Natal (GOMES, 2019). Nesse viés, diversas intervenções urbanísticas foram pensadas e que incluíam o porto nessa conjuntura. A mais recente delas é a construção do Terminal Marítimo de Passageiros que tinha por objetivo primordial proporcionar um novo desempenho econômico para o porto e para o centro histórico de Natal.

Refletir o movimento econômico, social, político e cultural entre portos e cidades é pensar como as cidades desenvolveram-se sob o entorno dos terminais marítimos. Em um dado momento, a zona portuária tinha uma densa relação com a cidade, pois estas percebiam o porto como uma parte da vida cotidiana (ROCHA NETO; FURTADO, 2018). Com o aparecimento da industrialização, o porto e a relação cidade-porto ganham mais força, tornando o porto um espaço necessário e sinônimo de

modernidade em virtude do escoamento e recebimento de mercadorias entre povos (RODRIGUES, 2007).

Já na globalização e a expansão do comércio de serviços, além da rápida e energética expansão das grandes cidades, os portos expandem sua gama de atividades e necessitam de mais espaços para alocação das novas demandas sociais (DEL RIO, 2001). Para Pizzolato, Scavarda e Paiva (2010), os portos devem adotar constantemente um planejamento estratégico de desenvolvimento de modo que possam ser competitivos no cenário internacional em parceria com o desenvolvimento social, tecnológico, político e econômico.

De acordo com Falcão e Correia (2012, p. 136), o porto é “a porta de entrada e saída de mercadorias e passageiros, servindo de abrigo e ancoradouro das embarcações, além de estar munido de instalações necessárias para o embarque e desembarque de cargas e passageiros e, sobretudo, o mais importante elo da cadeia logística que supre a humanidade”. Ou seja, o setor comerciário portuário vive em contínua evolução e mudança a fim de atender às necessidades dos mercados nacionais e internacionais.

No que se refere às instalações portuárias, essas transformações complexas dirigidas pelas demandas do capital, por meio de avanços tecnológicos e recursos técnicos, fazem do porto um espaço para além do envio e recebimento de cargas, como também um agente logístico do setor de transportes para o turismo com as demandas das rotas de cruzeiros ao redor do globo (TAVARES, 2013).

Além do contexto do setor de cruzeiros, algumas zonas portuárias latino-americanas passaram por um processo de total revitalização através da importação de modelos de política pública europeia, com a intenção de integrar mais às relações com a sociedade e o porto. Assim, pode-se compreender as relações traçadas entre os portos e as cidades que, em alguns casos, chegam a ter processos harmoniosos com uma estável ligação dos vínculos sociais. Por outro lado, também podem dispor de relações mais fragilizadas, uma vez que a zona portuária é isolada e desconectada do dia a dia social, bem como podem atender demandas diversas, já que o turismo logra espaço seja no setor *cruzeirista* (CHEN *et al*, 2019), seja proporcionando lazer ou outros serviços nos espaços portuários e históricos refuncionalizados (BRITTO, 2016).

Embasado nestas justificativas, o TMP Natalense foi construído pela Constremac Construções LTDA, empresa especializada no segmento marítimo⁴, através do contrato nº 009/2012 e fiscalizado pela CODERN. O TMP, caracterizado como uma obra de expansão no contexto portuário, ocupa uma área de 5.060m² que corresponde a um galpão antigo e a um antigo frigorífico do porto (prolongamento do Berço 03), atendendo todas as exigências internacionais apontadas no *International Ship and Port*

⁴ De acordo com o portal eletrônico da empresa, a Constremac já realizou 106 projetos nos setores marítimo e portuário, bem como 25 terminais marítimos (passageiros e cargas).

Facility Security Code (CODERN, 2011). O TMP iniciou suas atividades em meados de 2014, recebendo embarcações de pequeno e médio porte em virtude da Copa do Mundo realizada no mesmo ano (BRASIL, 2018).

De acordo com a CODERN (2019), a construção conta com três andares que distribuem internamente o saguão de embarque e desembarque de passageiros, salão multiuso, espaços para restaurantes e lanchonetes, mirante e salas operacionais. Além da estrutura da edificação, também estiveram previstos o prolongamento do Berço 03 (em 26 metros) com a construção de *dolphin* de amarração e passarela de acesso, além da recuperação e readequação do frigorífico interligado ao TMP. Toda a infraestrutura tem capacidade para receber 1.600 passageiros, navios com até 240 metros de comprimento, utilizando-se da área comercial para lojas de artesanato, prestadores de serviços turísticos e um gerador de energia de 500 kVA (CODERN, 2019), como pode ser ilustrado na Figura 2.

Figura 2 – Saguão e área externa do TMP.



Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

De acordo com Brasil (2009), os critérios para adesão das cidades ao programa PAC Copa 2014 eram: ser cidade-sede da Copa e possuir portos com dragagem de aprofundamento no Programa Nacional de Dragagem/PAC. Assim, o objetivo dessa diligência foi oferecer leitos e atender à demanda advinda do turismo marítimo por meio da implantação ou adaptação dos TMPs nas cidades sedes, considerando as ações de vigilância sanitária, alfandegária e de segurança.

Em função de sua localização geográfica singular em relação ao hemisfério sul do globo, o Porto de Natal e, conseqüentemente o TMP, de acordo com o Memorial Descritivo da Arquitetura do TMP elaborado pela CODERN (2011), deveria funcionar e operacionalizar com mais destaque às escalas de cruzeiros com outros destinos – se comparado a outras cidades do Nordeste, vindos do hemisfério norte, além daquelas embarcações que possuem como destino “final” o arquipélago de Fernando de Noronha. O Memorial colabora ao entendimento de que o TMP, em virtude de suas características geográficas no contexto latino-americano, possui um valor significativo para o potencial turístico da região Nordeste, em especial, do Estado do Rio Grande do Norte, podendo potencializar mais uma via de acesso ao Brasil.

O fluxo de passageiros no porto ocorre no período de alta estação (novembro a março). A gestão do TMP está sob a responsabilidade da CODERN até que o terminal seja arrendado à iniciativa privada, como aconteceu com o TMP do Porto de Salvador (fruto da mesma política de expansão). Mediante esse apanhado de informações teóricas e técnicas, convém refletir o resgate acerca das relações porto-cidade de maneira macro, compreendendo que o porto, em principal medida, os portos que surgiram com uma relação histórica de sociabilidade com a cidade, isto é, que estiveram presentes na dinâmica social ao longo da história, perderam suas conexões com o entorno (CARMONA PÉREZ, 2017). Isso ocorre, em medida, pela modernização instituída pelo processo capitalista global (HARVEY, 2005), além do arranjo social composto por agentes sociais e seus interesses que modificam o espaço na conformidade de suas necessidades.

Esse movimento de desconexão também pode ocorrer na tentativa de a estrutura portuária esforçar-se para dinamizar suas funcionalidades com o intuito de dialogar com o entorno. O turismo, baseado no senso comum da intensa movimentação de pessoas entre territórios, pode colaborar na minimização dessa relação frágil ou a ausência de um turismo operacional pode favorecer de forma intensiva a perda dessas conexões. Desse modo, considerar o prosseguimento da análise histórica da conexão do porto-cidade no contexto da globalização é fator significativo no estudo do turismo. Diferentes metodologias podem ser aplicadas na intenção de compreender essa dinâmica, tendo em vista que as relações sociais nas quais o turismo está envolto demandam um entendimento amplo (DUCRUET, 2007; VEGA-MUÑOZ *et al*, 2021).

Por esse ângulo, entender as pressões midiáticas comunicacionais e as narrativas históricas do TMP pelos meios de comunicação nacional e local e as atas da CODERN, respectivamente, faz-se importante instrumento para ser atravessado pelo *issue-attention cycle* de Downs (1972), dado que, ao considerar as cinco fases de implementação de uma política propostas pelo autor, conseguiremos esclarecer os obstáculos operacionais encontrados ao longo dos anos desde a concepção da primeira arena política formulada para implementação e construção do TMP em solo natalense.

3 Metodologia

Para fundamentar o debate no âmbito metodológico, explorou-se, em um primeiro momento, os diversos teóricos e materiais técnicos que pensaram as zonas portuárias e suas conexões com o centro histórico. Complementarmente foram utilizados os materiais midiáticos de comunicação (jornais, entrevistas, artigos, colunas). Ademais, realizou-se uma busca em material on-line dos principais jornais nacionais e locais em um período de 2009 a 2020 nas matérias jornalísticas que citassem o TMP em suas *headlines*, obtendo, ao final, um total de 21 matérias lidas, analisadas e inseridas no contexto desta

pesquisa. Todas as matérias analisadas podem ser acessadas nos portais on-line dos respectivos jornais citados ao longo do texto.

Buscou-se, em igual medida, as atas das reuniões dos setes setores de governança da CODERN. Foram consultadas as atas da Assembleia Geral, Comitê de Auditoria, Comitê de Elegibilidade, Conselho de Administração – CONSAD, Conselho de Autoridade Portuária – CAP, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva – DIREXE. Das sete instâncias de governança, cinco citaram o TMP em suas reuniões institucionais. Dos cinco setores, três foram mais expressivos em periodicidade de pautas, menções e planejamento do TMP, sendo eles o CONSAD, o CAP e a DIREXE.

Ao total foram disponibilizadas pela CODERN 589 atas a fim de identificar as relações entre os agentes sociais compactados nessa seara, bem como para distinguir os entraves enfrentados pelo TMP no decorrer dos anos desde sua construção até a implementação total de sua estrutura. Após a apreciação e leitura, reduziu-se para 97 documentos dos três setores mencionados anteriormente. Foram solicitadas à Ouvidoria da Companhia Docas as atas de 2010 a 2020, porém a Ouvidoria informou que as atas solicitadas correspondentes ao CAP haviam sido corrompidas do período de 2010 a 2015, impossibilitando o acesso a estes documentos.

Com isso, a pesquisa parte da observação dos fenômenos, pois é durante a investigação observacional que surgem dados, informações e conteúdos de interesse da pesquisa, expondo realidades, visões e compreensões que balizam a investigação (BELEI *et al*, 2008). Ao tomar o TMP do Porto de Natal como objeto, considera-se um estudo de caso a abordagem mais adequada, uma vez que a pesquisa retrata a realidade específica de um contexto social que pode ter reproduções semelhantes em contextos paralelos, mas que também pode apresentar cenários únicos do contexto do estudo de caso (BELTON, 2005).

A pesquisa utilizou-se do *issue-attention cycle* de Downs (1972) como técnica de análise para averiguar os traços da política de implementação do TMP, encarada como uma política de expansão e revitalização urbana, correlacionada com o turismo mediante proposições de uma nova dinâmica no bairro histórico da Ribeira. Salienta-se que a conexão e, conseqüentemente, as categorias de revitalização urbana e turismo, justificam-se através dos objetivos utilizados em programas, projetos e ações que discursam sobre ferramentas para atrair turistas e dinamizar o bairro para criação e/ou promoção de atrativos culturais históricos.

Recorrendo à literatura e proposta metodológica de Downs (1972), obtém-se, no próximo tópico, leituras e diálogos teóricos que refletem a relação porto-cidade no âmbito da Ribeira, do Porto de Natal e do TMP, por meio da análise transpassada pelas cinco fases do ciclo de Downs (1972) compostas pelo *the pre-problem stage, alarmed discovery and euphoric enthusiasm, realizing the cost of significant progress, gradual decline of intense public interest* e *the post-problem stage* e ilustradas

na Figura 3. Assim, serão elucidados os dados coletados e analisados adquiridos por meio das atas e pela pressão midiática das ações públicas, reverberando na operacionalidade turística do terminal.

Figura 3 – Fases do *issue-attention cycle*.



Fonte: Elaborado com base em Downs (1972), 2022.

A análise da política ou ação pública por meio do ciclo de Downs (1972) não é feita apenas por uma justaposição de realidades expostas ao longo do ciclo, mas também através de sua relação com o que há por trás da política pública que culminou, em um processo de múltiplas interferências dos agentes envolvidos, em um determinado resultado expresso no meio social. Por isso faz-se importante entender o papel da mídia televisiva/jornalística na divulgação massiva das obras de infraestrutura votadas para a Copa do Mundo de 2014, em específico, a obra do TMP, tal como a comunicação oficial do Porto de Natal nas tomadas de decisões relacionadas ao terminal turístico.

O ciclo propõe uma lógica linear de compreensão da ação política no espaço social. Ou seja, para Downs (1972), para compreender o contexto no qual uma política pública foi implementada se faz necessário pensar sobre as bases elementares que deram suporte para imposição da política pública na sociedade, até os problemas que foram abertos no estágio pós-problema devido ao atravessamento de interesses que são vistos ao longo da implementação da política pública.

4 Os entraves da operacionalidade turística: porto-cidade desconexos

O ciclo de análise proposto por Downs (1972) apresenta cinco fases, podendo variar de duração, a depender do tema que será abordado. A primeira fase do ciclo é o *pre-problem stage*. O autor entende essa fase como alguma situação social indesejável, mas que ainda não captou a atenção social e midiática, mesmo que pesquisas já comecem a apontar o problema. O segundo estágio, *alarmed discovery and euphoric enthusiasm*, se refere à descoberta do problema e entusiasmo por parte do ramo comunicacional na intensa divulgação do entrave para que a gestão pública e comunidade busquem

alternativas em solucioná-lo o mais breve possível. Aqui uma série de medidas são levantadas com o intuito de, euforicamente, dar fim ao problema que incomoda os agentes sociais.

Na terceira etapa do ciclo, chamada *realizing the cost of significant progress*, os agentes sociais percebem que a solução do problema demanda tempo e custo. Por isso, se reconhece, muitas vezes, o alto investimento necessário para resolver o problema elencado na fase um. O reconhecimento do custo não é apenas econômico, mas social, ou seja, no jogo político, grupos sociais com menos força tendem a perder na disputa de poder.

A quarta fase, *gradual decline of intense public interest*, ressalta o desinteresse dos agentes na solução do problema em virtude da demora, muitas vezes emplacada por processos administrativos burocráticos. Nesta fase os agentes perdem o interesse e outro problema está ingressando como pauta na massiva divulgação nos meios de comunicação na fase 2, enfatizando o desânimo daquele encontrado na fase 4.

Por fim, o *post-problem stage*, trata sobre as modificações que a tentativa ou sucesso da solução do problema pode ter deixado na sociedade. As fases podem ser pensadas linearmente, como ilustra a Figura 1. Para compreender como esse processo se deu no TMP de Natal, optou-se por elucidar cada fase do ciclo separadamente. Assim, tem-se uma narrativa descritiva-histórica e situacional dos obstáculos da operacionalidade turística do TMP.

Fase 1: *The pre-problem stage*

Anteriormente à construção do TMP, a recepção de turistas no complexo portuário era realizada em uma estrutura montada para a ocasião. De acordo com a CODERN (2010), em 2010 o Porto de Natal não possuía instalações específicas para embarque e desembarque de passageiros. Esse procedimento era realizado no armazém esvaziado de número 3, onde a estrutura era adaptada com estandes para vendas de produtos artesanais, empresas de aluguel de veículos e agências de receptivo de serviços turísticos.

No jornal local, Tribuna do Norte, é possível visualizar matérias⁵ sobre os cruzeiros que chegavam em Natal ainda em 2011/2012 e que mostram as tendas e os ônibus de receptivo já disponíveis para acolherem os passageiros. A falta de infraestrutura necessária para a recepção de turistas somado à falta de estratégias operacionais são reflexos da baixa operacionalidade do fenômeno para consolidar o segmento náutico antes da construção do TMP.

Somente em abril de 2012 o CONSAD registrou em ata que a ordem de serviço para a obra do TMP havia sido assinada. No decorrer dos meses seguintes à ordem de serviço não há menções sobre andamento das obras do terminal ou outras deliberações que façam interface com o mesmo no âmbito

⁵ Tribuna do Norte (09 de dezembro de 2012), com manchete “turistas encerram cruzeiro em Natal”. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/turistas-encerram-cruzeiro-em-natal/238559>.

da CODERN, porém uma observação faz-se pertinente: em outubro do mesmo ano, após apreciação do Plano Emergencial sugerido pelos consultores do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial de Santa Catarina – SENAI SC, notou-se uma situação crítica no quadro de funcionários, uma vez que não havia engenheiros disponíveis para acompanhar as obras do TMP, bem como de ampliação do Berço 04.

É possível checar dois pré-problemas neste contexto. O primeiro decorre da falta de infraestrutura necessária para o embarque e desembarque de passageiros por via marítima na cidade do Natal. A cidade que entrou no rol das sedes da Copa FIFA 2014 faz parte da discussão de melhorias urbanísticas e, dentro dessa seara, o TMP é engajado como obra do PAC Copa 2014 com o objetivo de operacionalizar a demanda turística marítima para o evento e para o transevento, deixando um “legado” para o turismo do estado. O segundo pré-problema decorre da falta de colaboradores para o acompanhamento das obras do TMP. Ao ter essa falha no quadro de funcionários, a CODERN, após identificação do problema, abre concurso para o preenchimento da vaga.

Fase 2: Alarmed discovery and euphoric enthusiasm

Nesta fase, a comunidade percebe o problema e suas consequências. Conforme o autor, junto da consciência da existência do problema vem o entusiasmo eufórico para solucioná-lo em uma janela de curto prazo. Downs (1972, p. 39, tradução nossa) afirma que “*the implication is that every obstacle can be eliminated, and every problem solved without any fundamental reordering of society itself, if only we devote sufficient effort to it.*”⁶

O senso comum de que a implementação de uma política pública trará resultados imediatistas e visíveis fez-se presente neste contexto. No âmbito midiático, já se observava uma severa movimentação sobre a construção do TMP. Para além da construção do TMP, uma série de intervenções urbanas foram realizadas na cidade do Natal, como, por exemplo, a modificação e a criação de vias públicas e construção de um novo estádio de futebol. Em 2009, o jornal Tribuna do Norte noticiou que 16 obras de melhorias urbanísticas foram desenhadas para Natal, com o intuito de preparar a cidade para a competição futebolística. Todas as novas propostas urbanas e construção do TMP foram amplamente divulgadas na mídia local e nacional, como se pode observar nas *headlines* expostas a seguir.

ESPN (31 de maio de 2009): “Fifa anuncia sedes da Copa de 2014, e Manaus, Natal e Cuiabá vencem disputas”.

Tribuna do Norte (22 de maio de 2011): “Natal quase pronta para o mundial”.

Tribuna do Norte (07 de agosto de 2011): “Turismo de Natal aposta na Copa”.

Tribuna do Norte (26 de abril de 2014): “Atenção! Estamos em obras”.

⁶ A implicação é que todos os obstáculos podem ser eliminados e todos os problemas resolvidos sem qualquer reordenamento fundamental da própria sociedade, se apenas dedicarmos esforços suficientes a isso.

No âmbito da CODERN, as discussões sobre o TMP seguiram em março de 2013, e a obra que estava prevista para ser entregue em outubro estava atrasada em 50 dias. Em maio do mesmo ano, um conselheiro informou sobre as reuniões com todos os órgãos que estariam envolvidos na operacionalização do TMP, bem como o lançamento do edital para contratação de uma empresa a fim de prestar concurso público para suprimento das vagas de trabalho noticiadas em 2012. O percentual da execução da obra até julho de 2013 era de 50,8% e em setembro do mesmo ano de 58,83%.

Nesse período se observava uma baixa ou quase inexistente demanda de cruzeiros marítimos para Natal, seja como destino de escala ou como destino final. A obra de implementação do TMP causou debate na mídia local que observava a construção como uma oportunidade de dinamizar os segmentos turísticos da cidade, além dos ofertados na região metropolitana e interior do estado do Rio Grande do Norte.

Fase 3: Realizing the cost of significant progress

Uma percepção gradual é tomada pelos agentes envolvidos. Essa percepção encontra-se envolta nos custos necessários para resolver o problema. Downs (1972) salienta que o público começa a notar, pelo expressivo poder midiático, o quão significativo, não apenas economicamente, mas também socialmente, a solução do problema pode afetar determinados grupos de agentes. Assim, começa-se a perceber que parte do problema resulta de acordos que beneficiam grupos de agentes isolados da comunidade. Alguns jornais de ênfase local e nacional já salientavam o custo e a demora das obras voltadas para atender as demandas da Copa do Mundo de 2014, como se vê:

Tribuna do Norte (28 de março de 2013): “Terminal será aberto no segundo semestre”.

Portal do G1 (08 de dezembro de 2014): “Obras continuam inacabadas seis meses após Copa do Mundo em Natal”.

BBC News (13 de junho de 2018): “Copa da Rússia chegou e Brasil ainda não terminou 41 obras de 2014”.

Folha de São Paulo (14 de junho de 2018): “Obras para Copa de 2014 seguem inacabadas em oito capitais do país”.

O TMP de Natal foi um dos pontos abordados pela intensa transformação urbanística que a cidade do Natal se submeteu para atender às demandas da competição mundial de futebol. Outras obras de ordem urbana foram elencadas e algumas delas ainda seguem em andamento há mais de seis anos após a finalização da copa no Brasil, como o prolongamento e duplicação de vias.

De acordo com o Tribunal de Contas da União – TCU, para execução da obra do TMP foi firmado convênio entre a CODERN e Constremac Construções LTDA em setembro de 2012. Foram realizados anteriormente pela Constremac em Natal a execução da construção da primeira etapa do

Terminal Pesqueiro Público de Natal e a construção do cais de atracação, *dolphin* de amarração, estacionamento, edificação do prédio do TMP.

Já havia discussões na mídia sobre projetos para melhorias no acesso ao TMP durante a fase inicial de sua construção. Essas discussões abordavam as burocracias envolvidas e buscavam enfatizar a interconexão do modal com outros meios de transporte disponíveis para residentes e turistas em Natal. Essa ênfase pode ser observada na matéria:

Tribuna do Norte (30 de agosto de 2012): “Projeto não prevê melhoria nos acessos”.

De acordo com a matéria, estavam previstos para o entorno da Ribeira uma série de intervenções que dialogariam com o TMP, como a inserção de uma unidade do Instituto Federal do Rio Grande do Norte – IFRN, Terminal Pesqueiro e Museu da Rampa. Além disso, a matéria ainda aborda a necessidade de a iniciativa privada voltar os olhos para as zonas mais antigas da cidade, na busca por investimentos e oportunidades.

Em 2013, debateu-se a celebração do segundo termo aditivo do contrato com a Constremac justificando o recálculo da obra que, a priori, estava orçada em R\$ 22.442.110,56 para o montante de R\$ 72.536.335,69, com o termo aditivo encaminhado à Secretara Especial de Portos e Transportes Aquaviários – SEP, para obtenção de crédito adicional. No contexto de atraso das obras para entrega e operacionalização do TMP natalense em 2014, a mídia institucional e local já cobrava avanços na entrega da obra. Vide:

Ministério de Portos e Aeroportos (23 de janeiro de 2014): “Copa 2014: Ministro pede agilidade nas obras do Porto de Natal”.

Portal G1 (26 de dezembro de 2013): “Codern entrega anexos do Terminal Marítimo de Passageiros de Natal”.

As matérias falam dos avanços que a obra obteve ao longo de 2013, chegando a dezembro com 78% de conclusão. Todavia, na mesma proporcionalidade, é cobrado o aceleramento da obra do TMP pela aproximação da data de realização do mundial de futebol. Também foram discutidas a contratação emergencial de serviço de vigilância ostensiva armada, bem como a celebração de um terceiro termo aditivo com a empresa construtora.

4) *Gradual decline of intense public interest*

À medida que o público começa a notar o quão custoso, em diversos âmbitos, é a solução do problema, três reações se manifestam, segundo Downs (1972). A primeira trata-se do desânimo, a segunda é o sentimento positivo ameaçador de pensar sobre o problema e a terceira recai sobre o sentimento de tédio quando o assunto é a solução do problema traçado no estágio um do ciclo. No contexto social, um novo problema está em voga no início do ciclo, dando um novo olhar a uma outra realidade que deterá a atenção midiática e social.

No decorrer do final de segundo semestre de 2013 e primeiro semestre de 2014, a mídia local inicia uma série de matérias nos periódicos on-line sobre a pressão externa sofrida para finalização e inauguração da obra, realizada por diversos agentes que compuseram a arena política de implementação do TMP, como pode-se observar nas manchetes a seguir:

NatalPress.com (09 de outubro de 2013): “Presidente da Codern recebe visita de Rosalba às obras do Terminal de Passageiros”.

Tribuna do Norte (23 de janeiro de 2014): “Ministro dos Portos visita Terminal de Passageiros”.

NoMinuto.com (26 de fevereiro de 2014): “Codern recebe representantes da Secretaria de Portos para visita ao terminal”.

A mídia tem um papel fundamental em fornecer à comunidade informações fidedignas que retratem a atual situação do tema abordado na matéria. A pressão encarada pela CODERN no que se refere à entrega do TMP é um movimento natural, pois pode sugerir que a obra se tornasse um resultado positivo para as demandas da Copa de 2014, bem como fosse relevante para grupos de interesse específicos da arena do TMP.

A entrega da obra estava prevista para abril de 2014 visando uma inauguração em maio, porém embora o TMP estivesse em condições de operacionalidade em junho, a obra foi definitivamente concluída em julho, isto é, a obra foi entregue com 100% de conclusão no período de realização da Copa do Mundo FIFA 2014⁷. As obras estavam em 96% de conclusão com os setores de embarque e desembarque, espaços para os órgãos intervenientes mobiliados concluídas para operação. Até o mês de julho de 2014 foram celebrados mais 3 termos aditivos com a Constremac. A mídia local traz à tona a inauguração da obra que só veio a ser operacionalizada após a finalização do mundial de futebol.

Tribuna do Norte (18 de novembro de 2014): “Terminal Marítimo de Passageiros inicia operações e recebe cruzeiro internacional”.

Para a Companhia, os cruzeiros que ficaram atracados por volta de 10h a 12h em Natal podem ter injetado até R\$ 500 mil na economia local. Ainda de acordo com a Companhia Docas, o cruzeiro *Seabourn Quest* – que deu início à temporada de cruzeiros de 2017, portando 225 suítes luxo e 428 pessoas (passageiros e tripulantes), tenha deixado até R\$ 300 mil, tendo em vista a visita dos turistas a atrativos e passeios locais, sendo a média diária de gasto de US\$ 200 por passageiro.

O estudo levantado por Brasil (2018) revela um dado preocupante sobre a operacionalidade turística do terminal. O complexo portuário de Natal recebeu oito atracções de navios em 2016 e três em 2017. Desde 2010 tem ocorrido uma queda no número de navios atracados nos portos brasileiros. Com esse reflexo de diminuição e agravado com a pandemia causada pelo SARS-Cov-2 (Corona Vírus)

⁷ A Copa do Mundo FIFA 2014 foi realizada no Brasil entre os dias 12 de junho e 13 de julho do mesmo ano.

em 2020 e 2021, o TMP tem passado por um processo de refuncionalização de sua estrutura, ou seja, entende-se esse movimento como uma mutação de função sem modificação da forma/estrutura do edifício (GIORIA, 2003).

É no ano de 2016 que surge a proposta de Tarifa Portuária para espaços públicos do TMP e, desde então, a CODERN aguardava uma diretriz conjunta da ANTAQ e SEP – cuja ata de nº 615 do CONSAD de 2014 informa que a Portaria SEP nº 409/2014 de 27/11/2014 e a Resolução nº 07/2016 de 30/05/2016, retificada pela Resolução nº 4843/2016 de 06/06/2016 da ANTAQ, respaldam a possibilidade de a CODERN ofertar áreas configuradas como hall de entrada, primeiro e segundo piso do TMP para finalidade pretendida pela proposição do Diretor Presidente. Durante todo o ano, o tema mais enfático foi a possibilidade de geração de uma receita operacional adicional por meio da proposta de Tarifa Portuária, em relação à gestão que seria aplicada ao terminal. A discussão sobre a refuncionalização do TMP foi mencionada em outubro de 2016. No mês fevereiro de 2017, o formato de gestão a ser aplicado ao funcionamento do TMP não teve avanço na SEP.

Ao abrir o TMP para a refuncionalização e torná-lo local para realização de eventos, a mídia local fez uma leitura benéfica, ao inferir em matérias jornalísticas que Natal ganhou mais um espaço para entretenimento. Os textos se voltam, principalmente, para a apelação paisagística que o terminal (frente ao Rio Potengi) possui, podendo fazer e estimular o diferencial em comparação aos demais espaços disponíveis na cidade. A CODERN também enfatiza, em sua mídia institucional, a abertura do TMP para aluguel de espaços com objetivo de ofertar um ambiente diferenciado para realização de eventos particulares e institucionais. Vejamos alguns exemplos de manchetes apresentadas:

Turismo por Cristina Lira (05 de janeiro de 2017): “Salão de eventos do Terminal de Passageiros do Porto de Natal está disponível para aluguel”.

CODERN (06 de agosto de 2018): “Terminal Marítimo de Passageiros está consolidado como novo espaço de eventos de Natal”.

Tribuna do Norte (07 de setembro de 2018): “Terminal marítimo abre para eventos culturais”.

A consolidação do TMP como um espaço de eventos não oportunizou uma operacionalidade turística plural. É dizer, a realização de eventos, dos mais variados tipos, nas estruturas do terminal, não foi capaz de proporcionar novas dinamicidades ao entorno onde está instalado. A baixa demanda turística somada ao isolamento dos eventos internos não dialogam com a realidade do bairro histórico da Ribeira. Esse movimento potencializou o enfraquecimento da relação porto-cidade e fragilizou o desenvolvimento do segmento náutico, ainda pouco explorado em Natal.

Fase 5: The post-problem stage

Nesta fase o problema tem uma relação distinta com a comunidade de quando estivera na primeira fase do ciclo, isso se justifica, em primordial, pela baixa intervenção midiática sobre o

problema. Downs (1972) destaca que, pelo tempo em que o problema foi foco de toda atenção, pode-se ter criado instituições, programas ou outras políticas adjacentes para resolvê-lo e que esses “braços” de solução podem até perpetuar para além da solução do problema, gerando algum impacto para os agentes envolvidos no processo.

Todavia, o TMP apesar de não ter induzido a criação de instituições ou segmentos públicos que perpetuassem na sociedade, uma vez que a própria estrutura é o resultado final, até sua total implementação (antes e depois da refuncionalização), alguns obstáculos foram observados na operacionalidade turística, em especial, aqueles encontrados após implementação de toda infraestrutura necessária para o funcionamento do TMP para fins de fluxo turístico e de eventos.

Em mediações com a SEP, no mês de abril de 2017, três anos após a finalização da construção do TMP, a CODERN procurou a Prefeitura do Natal para tratar sobre a licença de operação do TMP e a instituição municipal comunicou sobre a necessidade de a CODERN adaptar parte da estrutura do terminal com base na Norma Regulamentadora do ano de 2015, que trata sobre rampas de acesso e outros itens relacionados à mobilidade. Contudo, a Prefeitura informou que a licença seria concedida com prazo adicional para os ajustes. Na oportunidade, em maio do mesmo ano houve uma reunião e tomou-se conhecimento que seria concedido o “habita-se” de forma provisória.

Apesar de terem resolvido os trâmites com a Prefeitura do Natal, o Corpo de Bombeiros exigiu um sensor de alarme que não era encontrado no mercado brasileiro, bem como solicitou as plantas de toda área portuária. Os trâmites com o Corpo de Bombeiros e Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil seguiram até novembro de 2017, e foram adquiridos e instalados os sensores solicitados pela corporação.

Em fevereiro de 2018 foi dada entrada no Corpo de Bombeiros para vistoria e emissão de autorização. Em abril, toda documentação solicitada pela Prefeitura do Natal para o programa habita-se havia sido entregue e a vistoria do Corpo de Bombeiros para emissão de autorização ocorrida. Em maio de 2018, o TMP estava em plena condição de uso administrativo e legal, quatro anos após sua construção. Uma proposição para um estímulo de tarifário promocional no período de agosto a setembro de 2018 para realização de eventos e aumentar a visibilidade do TMP no cenário natalense no período de baixa estação cruzeirista foi submetida na CODERN.

O Conselho Fiscal da Companhia no ano de 2018 reforçou a importância de utilização do TMP como fonte de receitas alternativas para a Companhia Docas. Ainda no mesmo ano no mês de setembro, a CODERN elucidou todo o processo do PAC Copa 2014 no que se referiu aos TMPs nordestinos, dando ênfase que estes não foram pensados apenas para embarque e desembarque de passageiros, mas que foram estruturados como centro de eventos, possibilitando viabilidade econômica alternativa. Na mídia local, é possível sinalizar já em 2014 que o TMP passaria por um processo licitatório após inauguração.

Tribuna do Norte (23 de setembro de 2014): “Codern espera licitar ‘áreas comerciais’ ainda este ano”.

A matéria explicita que as partes arrendadas dizem respeito às áreas de restaurantes e lanchonetes. A parte operacional do terminal não sofreria alterações, pois de acordo com a Organização Marítima Internacional – OMI, da qual o Brasil é integrante, a administração deve ser realizada pela autoridade portuária. Em 2018 iniciam com mais destaque a promoção e realização dos eventos no TMP. Entre agosto e novembro foram realizados seis eventos dos mais variados tipos, como festivais, recepção para casamento e festas temáticas. Durante 2019 não houve reflexões sobre a operacionalidade turística do TMP no CONSAD e CAP, porém a DIREXE deliberou sobre autorização de mais cinco eventos durante o ano.

As ligações do TMP com o bairro histórico da Ribeira são pouco relevantes. Apesar da infraestrutura estar montada para uso por parte de passageiros nacionais e internacionais, o TMP não vem operando com frequência a sua função e com o propósito de dar vivacidade ao uso do TMP. A CODERN vem refuncionalizando o espaço com eventos culturais privativos produzidos por produtores culturais, sendo possível acessar a agenda de eventos a serem realizados no site da CODERN⁸.

Pela baixa operacionalidade, o TMP tem concentrado eventos de cunho cultural da iniciativa privada para dinamizar sua estrutura, como também para angariar recursos opcionais vindo destes aluguéis temporários. Segundo Tavares (2013), o TMP seria um catalisador de revitalização do bairro, mas o terminal acabou por exercer seu papel operacional para outras demandas. Consequentemente, pela falta da movimentação de passageiros que o TMP deveria receber para dialogar temporariamente com os atrativos culturais do bairro, a Ribeira continua com características de abandono, fato que dá margem a problemas sociais como a violência, esvaziamento urbano e segregação socioespacial.

Reflexões sobre o pós-problema ainda se sustentaram na mídia como um todo e essencialmente fazem fortes ligações com a Copa de 2014. O Instituto Ethos (s/d) e periódicos técnicos voltados para atuação portuária abarcaram as situações após a consolidação do TMP no solo potiguar, como se vê em:

Instituto Ethos (s/d): “E qual será o legado da Copa para Natal?”

Portogente (10 de junho de 2014): “Ponte atralha uso de terminal de passageiros em Natal e Recife vira alternativa”.

Tribuna do Norte (15 de maio de 2015): “Navios maiores encontram obstáculos”.

Com esse contexto histórico, podemos inferir que o papel da mídia em todo o processo, do pré-problema ao pós-problema, é realizado de forma intensa. Os jornais locais e alguns periódicos de nível nacional (incluindo os institucionais), alertaram suas notícias com o TMP na base do texto, sobretudo

⁸ <http://codern.com.br/tmp-terminal-maritimo-de-passageiros/>

ao utilizar a Copa de 2014 como pano de fundo de toda circunstância. Todavia, importante refletir que acredita-se que os interesses e motivações maiores na construção do TMP são, em mesma medida, parte de justificar a necessidade de melhores empreendimentos e equipamentos turísticos para o mundial futebolístico, parte para estimular as dimensões específicas de grupos de interesse que compõem e se aproximam pelos seus capitais econômicos, culturais e sociais.

Essa conjuntura dialogada na estrutura social enfraqueceu as relações porto-cidade, pois a burocracia, os entraves da gestão pública e outras variáveis estiveram dispostas em todo o processo de concepção da arena política do TMP potiguar. Essas variáveis corroboraram para atender grupos específicos que não dialogavam com o entorno, fazendo reforçar as características de abandono e desvalia do bairro da Ribeira. O TMP, instrumento mais recente de conexão do porto com a cidade, não favoreceu uma retomada dessa relação e, somado à suspensão da temporada de cruzeiros e eventos em virtude da pandemia da Covid-19, isolou ainda mais suas funcionalidades para o interior do porto.

Por essa razão, se faz necessário pensar novas abordagens de interligações urbanísticas que conectem o porto ao bairro da Ribeira com o objetivo de trazer a comunidade ao convívio na zona urbana, especialmente com a perspectiva de valorizar, proteger e salvaguardar a memória da história de Natal, bem como repovoar o bairro com famílias, serviços e comércio para que a imagem de abandono, ao longo dos anos, possa ser desvanecida e o porto possa coexistir no dia a dia do natalense.

5 Considerações finais

Refletir a dinâmica de um porto, sua magnitude operacional e suas atribuições perante a sociedade é pensar no poderio social que o porto possui na logística que perpassa não somente os muros do complexo portuário, como sua influência no meio em que está instalado. Os portos, em virtude das mudanças e avanços nas fases capitalistas passaram, ao longo do tempo, por transformações em suas funcionalidades, operam em cada época com demandas distintas e hoje incluem o setor de serviços em sua logística.

Atentar para além dos entraves encontrados no TMP é pensar novas proposições ou novas abordagens para o terminal. Com essa aproximação, conseguimos oportunizar reflexões que tragam benefícios e equilíbrio para a operacionalidade do TMP para fins turísticos. É sabido que o Porto de Natal possui um corpo de colaboradores capacitados voltados para a melhor operacionalização e desempenho das atividades do porto e, por isso, técnicos e gestores estão alinhados com as demandas e oportunidades que o espaço produz/proporciona.

O movimento de refuncionalização, ou seja, a mudança funcional, sem câmbio da estrutura do TMP, reflete diretamente na dinâmica do bairro histórico da Ribeira, pois ao concentrar eventos

particulares, o TMP brevemente oportuniza uma nova funcionalidade às proximidades de onde está localizado, pois apesar de dar vivacidade do complexo portuário, o TMP não vem induzindo um novo processo de dinamização na corrente da revitalização para o uso turístico. Em outras palavras, não se observa empresas de receptivo recebendo passageiros nacionais e/ou internacionais ou *city tour* no bairro, mas, em virtude dos eventos, observa-se uma concentração momentânea de vendedores ambulantes e trabalhadores(as) informais.

Cita-se como limitação à pesquisa a falta de acesso às atas referentes ao CAP, que poderiam esclarecer mais a compreensão dos obstáculos operacionais do turismo. Pesquisas futuras podem se dedicar a interrelacionar novas variáveis sociais com o TMP, como a proximidade da comunidade com o terminal. A intenção desta abordagem foi trazer lucidez ao processo de operacionalidade turística do TMP ao longo de sua implementação e funcionamento por meio das fases de Downs (1972). Ademais, buscou novos olhares para Natal ou até mesmo replicar essa visão em outras realidades portuárias, o que poderá endossar as fileiras do conhecimento nos modais de transportes.

Referências

ALVES, M. R.; MEDEIROS, G. C. S. de. Intervenções em preexistência: o espaço boca, Ribeira, Natal. **Revista Projetar**, v. 7, n. 3, p. 262-272, 2022.

ASSUNÇÃO, P. Turismo e processo de urbanização: desafios na preservação do patrimônio. **Observatório de Inovação do Turismo - Revista Acadêmica**, v. 7, n. 2, p. 17-32, 2012.

BELEI, R. A. *et al.* O uso de entrevista, observação e videogravação em pesquisa qualitativa. **Cadernos de Educação**, v.30, p. 187-199, 2008.

BELTON, S. The case study in tourism research: a multi-method case study approach. *In*: RITCHIE, B.; BURNS, P.; PALMER, C. (Eds). **Tourism research methods: integrating theory with practice**. Cabi: Oxford, 2005.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand, 1989.

BOURDIEU, P. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus Editora, 2011a.

BOURDIEU, P. **Capital cultural, escuela y espacio social**. Romero de Terreros: Siglo XXI Editores, 2011b.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Terminais marítimos de passageiros: obras de expansão**. Brasília – DF, 2009.

BRASIL. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. **Plano mestre**. Brasília – DF: Secretaria Nacional de Portos, 2015.

BRASIL. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. **Plano mestre**: complexo portuário de Natal. Brasília – DF: Secretaria Nacional de Portos, 2018.

BRITTO, M. V. B. **O lugar como estratégia de projeto**: análise da relação entre espaço e lugar em Puerto Madero. 2016. Dissertação (Mestrado em Arquitetura), UFRGS, Porto Alegre, Brasil, 2016.

CARMONA PÉREZ, C. La seguridad y protección portuaria: un subespacio de políticas públicas de seguridad y gobernanza convergente. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, n. 18, p. 81-93, 2017.

CHEN, J. M. *et al.* A meta-analysis of the direct economic impacts of cruise tourism on port communities. **Tourism Management Perspectives**, v. 31, p. 209-218, 2019.

COLLIN, M. A evolução do estatuto dos portos da Europa. *In*: SILVA, G.; COCCO, G. (Orgs.). **Cidades e portos: os espaços da globalização**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

COMPANHIA DOCAS DO RIO GRANDE DO NORTE. **Memorial descritivo da arquitetura**: terminal marítimo de passageiros de Natal. Natal: SEP, 2011.

COMPANHIA DOCAS DO RIO GRANDE DO NORTE. **Plano de desenvolvimento e zoneamento**. Natal: CODERN, 2019.

DEL RIO, V. Voltando às origens: a revitalização de áreas portuárias nos centros urbanos. **Arquitextos**, v. 15, 2001.

DOWNS, A. Up and down with ecology: the ‘issue-attention’ cycle. **The Public Interest**, v. 28, p. 38–50, 1972.

DUCRUET, C. A Metageography of Port-City Relationships. *In*: WANG *et al* (Eds). **Ports, cities, and global supply chains**. London: Routledge, 2007.

FALCÃO, V. A.; CORREIA, A. R. Eficiência portuária: análise das principais metodologias para o caso dos portos brasileiros. **Journal of Transport Literature**, v. 4, p. 133-146, 2012.

FERNANDES, J. A. R. Centro histórico e urbanismo: questões, reflexões e inquietações, a propósito do Porto. **Actas do Seminário Centros Históricos: Passado e Presente**, Dep. Geografia da FLUP / CEGOT), p. 12-25, 2011.

FERREIRA, A. O projeto de revitalização da zona portuária do Rio de Janeiro: os atores sociais e a produção do espaço urbano. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. v. 15, n. 331, p. 1-14, 2010.

GIORIA, B. M. I. Refuncionalización de terrenos del puerto y ferrocarril en la ciudad de Santa Fe, Argentina. **Biblio3W Revista bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 8, n. 448, p. 1-29, 2003.

GIRARD, L. F. Toward a smart sustainable development of port cities/areas: the role of the “historic urban landscape” approach. **Sustainability**, v. 5, p. 4329-4348, 2013.

GOMES, C. W. M. **Agentes, agenda e território à luz dos regimes urbanos**: expansão do porto de Natal e reassentamento da comunidade do Maruim. 2019. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais), UFRN, Natal, Brasil, 2019.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

JOBIM, K. **Do ancoradouro à sala de espera**: as obras de melhoramento do porto e a construção de uma Natal moderna (1893-1913). 2015. Dissertação. (Mestrado em História), UFRN, Natal, Brasil, 2015.

MCCARTHY, J. Spatial planning, tourism, and regeneration in historic port cities. **disP - The Planning Review**, v. 39, n. 154, p. 19-25, 2003.

MEDEIROS, A. L.; LUNA, I. J. Memória e patrimônio: um estudo do Centro Histórico de Natal. *In*: CONGRESSO NORTE NORDESTE DE PESQUISA E INOVAÇÃO, 7., 2012, Palmas. **Anais [...] VII CONNEPI**. Palmas: IFTO, 2012.

OLIVEIRA, G. P. **A cidade e a guerra**: a visão das elites sobre as transformações do espaço da cidade do Natal na Segunda Guerra Mundial. 2008. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano), UFPE, Recife, Brasil, 2008.

PÉREZ, R. S.; SALINAS, V. F. El patrimonio en la reinvenición de Málaga: agentes, instrumentos y estrategias. **Investigaciones Geográficas**, v. 67, p. 81-100, 2017.

PIZZOLATO, N. D.; SCAVARDA, L. F.; PAIVA, R. Zonas de influência portuárias – hinterlands: conceituação e metodologias para sua delimitação. **Gestão e Produção**, v. 17, n. 3, p. 553-566, 2010.

PREFEITURA DO NATAL. **Lei nº 3.942** – Dispõe sobre a Zona Especial de Preservação Histórica – ZEPH. Natal – RN, 1990.

RIOS, R. B.; SILVA, S. B. de M. Porto de Salvador: organização e dinâmica no contexto urbano e metropolitano. **Revista Transporte y Territorio**, v. 5, p. 121-136, 2011.

ROCHA NETO, J. M.; FURTADO, E. M. Os "novos" velhos portos: espaços de metamorfose para o capital imobiliário e para o turismo. **Cadernos de Geografia**, v. 37, p. 43-54, 2018.

ROCHA, L. R. N. da. **Reabilitação urbana no bairro da Ribeira**: perspectivas de um centro urbano em transformação. 2015. Monografia (Graduação em Gestão Políticas Públicas), UFRN, Natal, Brasil, 2015.

RODRIGUES, R. As redes logísticas e o novo papel dos portos na economia global. **Revista Geografias: UFMG**, v. 3, p. 120-134, 2007.

SILVA JÚNIOR, F. X. da. Modernização turística e a perda do patrimônio histórico edificado. **Revista Turismo & Cidades**, v. 4, n. 9, p. 146-167, 2022.

SOUZA, D. M. de. **Gestão de centros históricos**: uma avaliação da política de requalificação urbana de Natal/RN. 2013. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), UFRN, Natal, Brasil, 2013.

TAVARES, A. C. O. K. **O Porto de Natal**: sua importância para o comércio exterior do RN. 2013. Monografia (Especialização em Engenharia e Gestão Portuária), UFSC, Florianópolis, 2013.

TINOCO, M. B. de M.; BENTES SOBRINHA, M. D. P.; TRIGUEIRO, E. B. F. **Plano de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais**. PRAC/Ribeira. Natal: Edufrn, 2008.

VEGA-MUÑOZ, A. *et al.* Port governance and cruise tourism. **Sustainability**, v. 13, n. 9, 2021.

WHYTE, W. **The exploding metropolis**. California: University of California Press, 1993.