

# Avaliação de políticas públicas de turismo a partir do estudo etnográfico entre trabalhadores informais da Praia do Futuro em Fortaleza<sup>1</sup>

Evaluation of public policies in tourism from the ethnographic study of informal workers in Praia do Futuro in Fortaleza

Evaluation des politiques publiques dans le tourisme: l'étude ethnographique des travailleurs du secteur informel à Praia do Futuro/Fortaleza

Evaluación de políticas públicas en el turismo desde el estudio etnográfico de los trabajadores informales en la Praia do Futuro en Fortaleza

Ivo Luis Oliveira Silva \*  
Alcides Fernando Gussi \*\*

**Resumo:** Este artigo pretende oferecer subsídios para uma avaliação de políticas públicas de turismo no Ceará, considerando suas interfaces com o mundo do trabalho. Para tanto, centra-se na investigação das políticas de turismo na cidade de Fortaleza em dois momentos: o primeiro, o da construção histórica das políticas públicas de turismo no Ceará; o segundo momento apresenta os resultados de uma pesquisa, de caráter etnográfico, entre os ambulantes da Praia do Futuro que teve como intuito investigar como esses realizam o seu trabalho nesse espaço e constroem suas representações sobre o mesmo. Como conclusão, verificou-se que as políticas de turismo cearense não se articulam às demandas dos trabalhadores informais, reforçando a precariedade de seu trabalho.

**Palavras-chave:** turismo, avaliação, políticas públicas, trabalho, Praia do Futuro.

**Abstract:** This article aims to provide subsidies for an evaluation of public policies for tourism in Ceará, considering their interface with the world of work. For that, it focuses on the research of tourism policies in the city of Fortaleza in two stages: the first, the historical development of public policies for tourism in Ceará; the second stage presents the results of a ethnographic, between the informal traders of Praia do Futuro which had the intention to investigate how they conduct their work in this space and construct their representations own. In conclusion, it was found that the tourism policies Ceará not articulate the demands of informal workers, reinforcing the precariousness of their work.

**Keywords:** tourism, evaluation, public policy, work, Praia do Futuro.

\* Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pelo Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (Mapp/UFC)

\*\* Historiador, mestre em Antropologia Social e doutor em Educação pela UNICAMP. Professor do Departamento de Economia Doméstica e do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da UFC. E-mai: agussi@uol.com.br

## Introdução

Este artigo apresenta subsídios para a uma avaliação das políticas públicas de turismo, considerando as transformações contemporâneas do mundo do trabalho. Para tanto, apresentamos aqui investigação realizada centrada na avaliação das políticas públicas de turismo na cidade de Fortaleza, apresentada aqui em dois momentos: o primeiro, em que realizamos a construção histórica das políticas públicas de turismo no Ceará; no segundo momento, apresentamos os resultados de uma pesquisa de caráter etnográfico entre os trabalhadores informais da Praia do Futuro<sup>2</sup>. Composta por uma extensa área litorânea, dividida como Praia do Futuro I e II, o seu território abrange o Bairro Serviluz ao Caça e Pesca, aproximadamente 7,5 km de extensão. Tal território está sob jurisdição da Secretaria Executiva da Regional II, na cidade de Fortaleza. O mapa, abaixo, apresenta a visualização do lugar.



Localização aérea do litoral de Fortaleza.  
Fonte: [www.earth.google.com.br](http://www.earth.google.com.br)

Finalmente, neste artigo, articulamos esses dois momentos, com reflexões finais visando avaliar em que medida as políticas de turismo vêm permitindo a inclusão social do segmento de trabalhadores informais, visando também oferecer subsídios para a formulação de futuras políticas.

Partimos do pressuposto central de que a atividade turística estaria voltada para a mercantilização do lugar, acuada pelo “processo de turistificação do espaço”, subme-

tendo-se aos interesses do capital e das políticas neoliberais, em detrimento do desenvolvimento propriamente dito. Este processo surge como um meio de crescimento e exploração do turismo e possui em sua dinâmica o processo de apropriação do espaço e a exclusão da população local do processo produtivo e de “participação”, em que o turismo faz uso dos processos de transformação dos territórios para o seu próprio uso. Assim esse processo é entendido por Cruz: “a força do turismo é dada por sua capacidade de criar, de transformar e, inclusive, de valorizar, diferencialmente, espaços que podiam não ter valor no contexto da lógica de produção” (CRUZ, 2000, p. 17).

Dessa forma, o discurso contido nas políticas públicas de que “todos” ganham com o turismo encobre as contradições e as diversas formas de exploração do trabalho. Partindo disso, entendemos que as políticas de turismo no Ceará são norteadas por uma ideia de desenvolvimento associada ao progresso e ao desenvolvimento econômico, e não ao desenvolvimento social o que, em decorrência disso, leva à exclusão social.

Assim, consideramos que o turismo não deve ser concebido apenas como uma mera atividade econômica, mas sim como um complexo processo de intervenção capaz de modificar – para melhor – as condições de vida das comunidades receptoras.

Resta saber como as políticas públicas de turismo do Ceará, sobretudo as que atingem os trabalhadores informais da Praia do Futuro, traduzem esses pressupostos: é essa inquietação de que nos move neste artigo.

---

## Políticas de turismo no estado do Ceará

---

As políticas de turismo no Ceará remontam, historicamente, como marco legal, em 1957, à instituição da lei para a criação do Conselho Municipal de Turismo, órgão que se incumbiria de planejar as atividades turísticas na capital, no governo de Acrísio Moreira da Rocha, através da lei n° 1.249/57. Porém, apenas em 1971 foi criado o primeiro órgão oficial de turismo a EMCETUR -

Empresa Cearense de Turismo. (BENEVIDES, 1998, p. 54). Antes disso, relatos históricos anteriores à criação da EMCETUR demonstram que a promoção do turismo do Ceará era coordenada por ações isoladas do governo estadual. A atividade no estado tinha uma "ínfima importância sobre sua estrutura sócio-espacial, o que se refletia na ausência de ações por parte do setor público". (BENEVIDES; 1998, p.54)

A atividade turística passou a ser alvo dos interesses econômicos no Ceará, sobretudo a partir da década de 1970. Nesse período, o litoral passou por mudanças, quando a sua ocupação passou a ser redirecionada para a atividade turística. Em 1971, o governador César Cals de Oliveira Filho elaborou um plano de ação denominado de PLAGEC – Plano de Governo do Estado do Ceará que tinha como principal objetivo "o crescimento do Estado, se orientado pela política nacional". (ROMERO, 2000, p.81).

A partir de 1978, o IPLANCE - Instituto de Planejamento do Ceará prestou uma intensa colaboração ao conhecimento dos recursos turísticos do estado, elaborando o I Plano Integrado do Desenvolvimento Turístico do Estado do Ceará 78/80 por meio do I Programa Estadual de Férias Turísticas. O programa tinha como objetivo "o desenvolvimento equilibrado do mercado turístico adequando os elementos que conformam a oferta de bens e serviços às exigências atuais e futuras da demanda" (CEARÁ; 1981 p. 11).

A organização da atividade turística pelo estado levou à sucessiva criação de órgãos estaduais do setor ao longo do tempo. Assim, ações específicas de turismo, foram desenvolvidas pela Empresa Cearense de Turismo (EMCETUR), posteriormente denominada Companhia de Desenvolvimento Industrial e Turismo do Ceará (CODITUR), posteriormente pela Fundação de Turismo de Fortaleza (FORTUR), até se constituir, em 1995, a Secretaria de Turismo do Estado do Ceará (SETUR). Destaca-se que, a partir de 1989, o turismo em Fortaleza inicia-se uma trajetória das grandes perspectivas com a criação de políticas públicas específicas para o setor e com o mapeamento das potencialidades turísticas (CEARÁ, 1996).

Em um momento posterior, o governo Tasso Jereissati, em 1987, apresentou o Plano

de Mudança, para o período de 1987 a 1990, no qual vislumbra o turismo como uma saída viável para o crescimento da economia local, propondo, então, aproveitar o potencial turístico como uma alavanca para o desenvolvimento. Entre as diretrizes básicas, "a principal era transformar o turismo na maior indústria do Estado" (CORIOLANO, 1998, p. 76).

Nesse período, a ideia de salvar a economia do estado a partir da atividade turística foi responsável pela disseminação do fenômeno do turismo tido como a indústria "sem chaminés" ao ser considerado pelo governo Tasso como propulsor para o desenvolvimento de outros setores da economia.

Em 1989, o governo Tasso Jereissati elaborou o Programa de Desenvolvimento do Turismo do Litoral Cearense - PRODETURIS com o objetivo de "mapear e organizar o espaço físico de todo o litoral cearense, com vistas a detectar suas potencialidades de investimentos públicos e privados" (CEARÁ, 1994, p.19-20), com a perspectiva de estabelecer uma ação direcionada para os empreendimentos turísticos, de forma planejada e integrada. Para isso, o Ceará foi dividido em regiões turísticas, cuja divisão mais tarde viria subsidiar estudos para formulação do Programa do Desenvolvimento do Turismo do Nordeste - PRODETUR/NE, financiado pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento BIRD.

Em 1994, no governo de Ciro Gomes, sucede com a continuação do modelo da política cearense "tassista", considerado um caso paradigmático dos processos de investimentos em infraestrutura e na consolidação de uma imagem que carregava em si o mérito de um governo de mudanças. A política pública tinha como meta a inserção do planejamento turístico centralizado no desenvolvimento econômico a partir das ações em promoção e infraestrutura turística, cabendo "ao Estado estimular a formação de parcerias estratégicas para a promoção da atividade turística em todo o Ceará". (CEARÁ, 1994, p. 20).

No Ceará, segundo uma ótica de política de desenvolvimento regional, a atividade turística tem assumido, nos vários planos de ação dos quatro últimos governos estaduais - período de Tasso Jereissati (1987-1990; 1995-1998; 1999-2002), intercalado pelo

governo de Ciro Gomes (1991-1994), seguido por Lúcio Alcântara (2003-2006) e atualmente por Cid Gomes (2006-2010), - uma atribuição relevante para se conceber o desenvolvimento econômico do estado, e também ser responsável pela diversificação produtiva do estado.

Assim como as demais capitais do Nordeste, Fortaleza foi modelada por ações de "turistificação" conduzidas por políticas públicas justificadas pelo viés econômico. A estratégia é criar condições para produção de territórios turísticos, apoiando-se em ações que se justificam por serem destinadas ao desenvolvimento econômico da cidade. Este processo representa a formulação e implementação de políticas públicas de turismo construídas com o propósito de aumentar o fluxo turístico, desenvolver a infraestrutura e atrair grandes investimentos para o setor. Durante esse processo, no discurso oficial, a atividade turística também é considerada como componente importante para resolução do desemprego na cidade.

A Praia do Futuro passa a ser contemplada pelas políticas públicas apenas a partir de 1997, quando se desenvolveram as primeiras atividades turísticas voltadas para a Praia do Futuro. Nesse ano, é executada a primeira ação na Praia do Futuro com um projeto intitulado como *Brigada da Qualidade*. O seu objetivo foi o de trabalhar com a capacitação de alunos para a formação de educadores ambientais e pesquisadores (censitários) do turismo. Os alunos passavam pelo processo de treinamento e logo após recebiam fardamento, que os diferenciava dos transeuntes locais. As principais ações desenvolvidas nesse projeto eram encabeçadas pelas campanhas de educação ambiental, pretendendo despertar, nos frequentadores, turistas e trabalhadores (formais e informais) locais, a conscientização para a limpeza das praias.

O projeto continha ações isoladas, passando a atuar apenas no período da alta estação turística e contava, ainda, com a distribuição de material promocional e a aplicação de questionários a fim de analisar o perfil socioeconômico dos visitantes em Fortaleza. Dessa iniciativa, surgiram outros projetos como o "Praia Limpa", desenvolvido pela

Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará - SEMACE.

Com a mudança de governo em 2000, o então secretário de Turismo, Sr. Raimundo José Marques Viana, renomeou o projeto e sua amplitude, intitulando-o "Atendimento da Qualidade". O projeto ampliou sua área de atuação, deixando a Praia do Futuro e passando a agrupar outros espaços turísticos da cidade, tais como o Centro Dragão do Mar, Mercado Central, Praça do Ferreira, Centro de Artesanato Luiza Távora, o centro comercial de compras da avenida Monsenhor Tabosa, a Praia de Iracema e a avenida Beira-Mar. Com esse deslocamento, perdeu-se a dimensão da educação ambiental e passou-se a trabalhar com a questão da informação turística, da promoção do destino turístico e a pesquisa de satisfação.

Em 2003, a mudança de governo leva também o projeto a mudar novamente. Na gestão de Lúcio Gonçalo de Alcântara, o então secretário de Turismo do Estado, Sr. Allan Pires de Aguiar renomeou o projeto para "Atendimento ao Turista", que permaneceu até 2005. Nessa terceira fase, o projeto continuou na perspectiva da promoção e pesquisa, mas não mais trabalhava com a mobilização da comunidade e nem com a realização de campanhas educativas.

Devido a ausência de dados nos órgãos públicos pesquisados, não podemos avaliar a efetividade destes projetos. Não há referências quanto aos seus custos, à operacionalização dos cursos realizados no âmbito dos mesmos, a frequência dos alunos, a quantidade de trabalhadores atendidos, assim como não há como medir a evolução e os resultados aplicados durante os anos em que o projeto vigorou. Recorre-se à ideia de que o projeto possa de alguma maneira ter influenciado na vida de algum indivíduo isoladamente, mas no tocante ao coletivo dos grupos atendidos pelo mesmo não se percebe mudanças.

Especificamente, o projeto com o vendedor ambulante da Praia do Futuro pretendia contribuir com o desenvolvimento social a partir da atividade do turismo por meio da identificação e capacitação dos profissionais autônomos engajados na prestação dos serviços ao turista na orla marítima de Fortaleza. Além disso, visava à sensibilização para o

desenvolvimento do espírito coletivo de cidadão e a conscientização para a importância e os benefícios que a atividade turística podia trazer para a comunidade receptora.

Segundo nossos estudos sobre o andamento dos projetos, diagnosticamos a prática do seu recomeço a cada novo mandato, do desprezo pelo que se construiu em gestões passadas, da alteração de políticas e práticas que se mostraram exitosas, muitas vezes decorrentes de posições personalistas ou da não consideração da importância da atividade, o que resultou no desperdício dos recursos.

Entendemos que a adoção das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do turismo deve vincular-se a três requisitos fundamentais: a transversalidade da atividade, a continuidade das ações desenvolvidas e a participação da comunidade. Não foi o caso das políticas levadas a cabo na Praia do Futuro e que envolviam a comunidade local, sobretudo os trabalhadores informais da praia, no contexto das políticas de turismo do Ceará.

Como contribuição para a elaboração de políticas públicas que levem em consideração os requisitos aqui apontados, realizamos uma pesquisa de caráter etnográfico entre os ambulantes da Praia do Futuro, com o intuito de reorientar essas políticas, segundo nosso pressuposto anteriormente posto, o de que o turismo não deve ser concebido apenas como uma mera atividade econômica, e sim como um complexo processo de intervenção capaz de modificar, para melhor, as condições de vida das comunidades receptoras.

---

## Observando de perto os ambulantes da Praia do Futuro

---

No espaço da área da Praia do Futuro e adjacências identifica-se uma dura realidade social. No entorno das dunas que margeiam a Praia do Futuro, verifica-se conjuntos residenciais de alto padrão, com residências suntuosas de famílias abastadas convivendo com famílias de baixa renda em aglomerados de barracos.

Na orla, essa mesma dualidade é identificada pela heterogeneidade dos empreendimentos turísticos em toda extensão da Praia do Futuro. Barracas de praias são complexos segmentos de serviços e produtos que coabitam com equipamentos abandonados e de precários equipamentos. Não é difícil encontrar barracas em condições de higiene e estrutura física comprometidas. Há existência de vazios na ocupação da orla pelas barracas de praia.

A intensa procura das praias como destino turístico tem proporcionado o desenvolvimento de um vasto conjunto de atividades ligadas a alojamento, entretenimento e alimentação. O turismo se constitui como fator evidente de crescimento econômico. Nessa intensa relação comercial, o espaço público passa a ser ocupado para fins exclusivamente econômicos. Com a construção desses equipamentos, cria-se uma apropriação nos espaços públicos que provocam um efeito de constrangimento e separação social entre visitantes e população do entorno. Repercute, assim, na dinâmica urbana via uma seletividade que prioriza o visitante, em detrimento daqueles de menor poder aquisitivo, ampliando, assim, a exclusão social.

Desse modo, podem-se perceber como diferentes territórios passam a "conviver" num mesmo espaço. Na Praia do Futuro, verifica-se a existência destes territórios, partindo das barracas de praia, podendo-se destacar a característica seletiva e excludente da atividade turística, criando espaço de consumo, de uso praticamente exclusivo dos turistas causando a segregação dos outros frequentadores, que ficam à margem dos atrativos criados para o turismo. Do ponto de vista social, trata-se de um modelo de turismo que segrega e excludente para a demanda de menor poder aquisitivo.

Notório destacar a importância da economia da Praia do Futuro, mas contraditoriamente, põe em xeque a capacidade do espaço como uso comum. A segregação cada vez maior dos seus habitantes em áreas privatizadas e exclusivas acaba por referendar um modelo de desenvolvimento de turismo aplicado no estado do Ceará.

Na Praia do Futuro, constatam-se, com facilidade, inúmeras restrições que alguns estabelecimentos comerciais fazem em relação a livre circulação dos vendedores am-

bulantes. As barracas investem em segurança pessoal, cercas artificiais (telas de proteção) e naturais (pinheiros, cocos) que demarcam o território. Trata-se de uma segurança pesada, que delimita os espaços, ainda que não minimize um certo sentimento de insegurança.

Quanto à ocupação do espaço pelos trabalhadores informais na Praia do Futuro, o trabalho de campo identificou alguns comportamentos, sendo um deles a valorização de espaços comerciais mais cobiçados, apossados e demarcados por grupos consolidados, enquanto outras áreas estão sem ocupação. Essa demarcação se dá por alguns grupos de trabalhadores informais consolidados, como é o caso dos vendedores de água de coco que quase de forma contratual-informal passam a ser solicitados pelos funcionários das barracas, na qual o trabalhador informal está localizado.

De alguma forma, olhar de perto os ambulantes da Praia do Futuro se assemelha a olhar para sujeitos tão próximos do cotidiano da cidade, mas ao mesmo tempo tão distantes do conjunto da sociedade.

Nesse sentido, abordando os conflitos ocasionados pela presença dos vendedores ambulantes na Praia do Futuro, Ximenes (2006) expõe a existência de uma verdadeira batalha travada nas areias da Praia do Futuro, que também verificamos na pesquisa de campo. De um lado, vendedores ambulantes e donos de barracas. No meio do embate, os frequentadores do local. Os proprietários dos estabelecimentos reclamam que o comércio informal prejudica as vendas e garantem que a prática afugenta os banhistas. Os ambulantes defendem-se, argumentando que precisam trabalhar para sobreviver. E muitos frequentadores se dizem incomodados com o assédio dos vendedores. Assim, identificam-se grupos sociais que estabelecem relações de poder, formando territórios no conflito na Praia do Futuro.

Nesse sentido, concordamos com Souza (2001) que salienta que o território é um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder, e que o poder não se restringe ao estado e não se confunde com violência e dominação. Para o autor, o poder apresenta-se, direta ou indiretamente, também na caracterização de um território, em

uma tríplice abordagem: jurídico-política, econômica e cultural. Assim, os conflitos de poder e a relação com o território se vislumbram quando os ambulantes são proibidos de circular na área de alvenaria reservada às barracas.

No espaço da Praia do Futuro, padrões de migração inter-regional, interestadual podem ser encontrados facilmente entre os ambulantes. A crescente complexidade da relação migração-emprego pode ser vista como parte do processo de reestruturação produtiva, que, com mudanças nas formas de inserção no mercado de trabalho, torna-se o elemento fundamental para o entendimento da nova configuração espacial da migração e da urbanização, e das inter-relações entre as dinâmicas regionais. Mais da metade das razões para migrar, dentre os que entrevistamos, contudo, referem-se a motivos não necessariamente relacionados a emprego. No atual contexto de distribuição espacial da população, marcado por movimentos migratórios diversos, outras dimensões, além da econômica, passam a ter significativo papel na decisão de migrar.

Percebe-se, na observação com os informais, uma mobilidade humana diária entre os bairros da cidade e Praia do Futuro. O motivo central do deslocamento urbano é a dinâmica e a instabilidade do emprego e a geração de informais dentro desse sistema. O fato é que as pessoas que perderam o emprego encontram ocupação no mercado informal, movidas pela crença de que o turismo é bom e a Praia do Futuro é um espaço favorável para a atividade.

Classificamos os vendedores ambulantes da Praia do Futuro em três categorias distintas: os primeiros são estacionários ou fixos, aqueles que permanecem presos em um determinado ponto da praia, disponibilizando de estrutura física representativa, composta de carrinhos e veículos automotivos, apresentando, com isso, melhor estrutura de trabalho.

Já os denominados como itinerantes têm como área de comercialização a extensa faixa de areia, não conseguindo estabelecer pontos fixos e dispõem de uma estrutura mais simples de comercialização. Eles dispõem de equipamentos desmontáveis, de fácil manuseio para circulação, como carrinhos de mão,

tabuleiros e demais suportes de apoio que servem para expor suas mercadorias. Finalmente, os ambulantes móveis são aqueles que dependem unicamente do seu corpo para realizar as vendas.

As relações sociais dos vendedores ambulantes com o local são instáveis, marginais e heterogêneas. A instabilidade deve-se à própria submissão do fenômeno a sazonalidade. Em períodos de baixa temporada, esses trabalhadores se deslocam para outros nichos de mercado, o que explica a rotatividade desses trabalhadores. Marginais, porque os trabalhadores sobrevivem à margem das garantias legais do trabalho. Heterogêneas, devido à capacidade de atração do fenômeno que ampara os múltiplos grupos sociais: homens, mulheres, crianças, adolescentes, idosos e estrangeiros que buscam garantir uma forma de sobrevivência.

Os vendedores constroem representações sobre o significado do seu trabalho. O discurso empregado é o de que “melhor está aqui trabalhando, do que estar na rua roubando”, “preciso trabalhar, não posso morrer de fome”, “tenho filhos para criar”. Discursos carregados de autodefesa, como se o ambulante tivesse que se defender diante da condição imposta ao trabalho informal. Discurso decorado e impregnado culturalmente da ideia de que “poderia ser pior” ou “ruim com, pior sem”. A autodefesa dos vendedores ambulantes soa como uma resposta à animosidade que existe por parte de alguns frequentadores e turistas que acabam não o percebendo como trabalhador, mas associando a possível delinquente.

A informalidade é multifacetada, oferecem inúmeros produtos e serviços que disputam a atenção dos clientes. São vendedores de cigarros, bronzeador, sorvetes, chapéus, óculos, empadas, camarão, lagosta, amendoim, castanha de caju, sanduíches naturais, queijo assado, água de coco, artesanato, frutas regionais, livros de histórias infantis e outros itens garantem a comercialização na Praia do Futuro.

Mesmo sendo uma atividade discriminada por alguns frequentadores e reprimida por muitos barraqueiros, ainda sim, encontram espaço para a continuidade de suas atividades, quando muitas pessoas se mostram interessadas por seus produtos. Nessa aflu-

ência de mercadoria, pessoas se misturaram aos informais como delinquentes, ciganos, pedintes e delituosos, disputando espaço com os trabalhadores informais. Essa permuta acaba por agravar ainda mais a imagem negativa desses trabalhadores.

O surpreendente é perceber que alguns tipos de mercadorias comercializadas atendem as necessidades reais do comércio de artesanato e de alimentação no espaço. Há casos em que os vendedores de água de coco constroem uma relação quase que “necessária” com as barracas. Vivem e comercializam livremente, sendo solicitados pelos garçons dos estabelecimentos comerciais. Pode-se dizer que essa relação é positiva. O mesmo não se pode afirmar quanto aos demais vendedores ambulantes que comercializam produtos com preços mais baixos, como biquínis, cangas e bonés, que algumas barracas também disponibilizam nas suas lojas de conveniência. A relação de competição mercadológica se acirra e os ambulantes são impedidos de circular entre os estabelecimentos, mantendo-se afastados.

Quanto à origem dos produtos comercializados, há uma conexão entre os vendedores ambulantes e a lógica que opera o mercado formal por meio da formação de uma cadeia que integra um processo produtivo entre oferta de produtos e serviços ao consumidor. Certo que o trabalho de rua também está submetido ao domínio do capital, fazendo parte do processo de circulação das mercadorias, ou seja, da transformação da mercadoria em lucro, o qual irá para a mão do comerciante, que em seguida o utiliza para comprar novas mercadorias, e assim, novamente, volta à mão do produtor, para se tornar “capital-dinheiro” e reiniciar o ciclo da produção. Assim, identificamos que há a formação de uma cadeia que integra um processo produtivo entre oferta de produto e serviços, e o intercâmbio entre o mercado formal e informal.

Identificamos, também, na organização do trabalho informal, certa complexidade nas relações trabalhistas, algumas reproduzindo a organização patronal de trabalho. Desse modo, alguns vendedores ambulantes empregam mulheres, informalmente, sem garantias trabalhistas, apenas com uma forma de pagamento de diárias. Identificou-se, tam-

bém, que, no período considerado como de baixa estação, os números de subcontratados diminuem. No caso específico em questão, uma vendedora ambulante menciona “empregar” cerca de 8 (oito) mulheres com pagamentos fixos diários em torno de R\$10,00 a R\$15,00, dependendo da comercialização. Nos principais meses do ano, esse número se eleva para 15 (quinze) mulheres.

Dentro dessa organização informal, pode-se compreender a complexidade do fenômeno da informalidade, e de como o sistema da informalidade pode construir diferentes graus de organização, mesmo considerando sua precariedade. O fato é que essa organização do segmento informal não é capaz de anular a precariedade a que esse trabalho está submetido. O contrato é estabelecido na forma de prestação de serviços e os ganhos aferidos são por meio de diárias ou comissões. Além disso, o sistema de compra e a revenda dos produtos demonstra uma relação tecida numa cadeia produtiva precária.

A Praia do Futuro é uma grande área aberta, os alimentos ficam expostos ao sol, submetidos a focos de insalubridade, bem como a presença de animais. Há a deficiência de hábitos de higiene quanto à lavagem das mãos antes da manipulação de alimentos e após interrupções pelos ambulantes. Manipulação de dinheiro sem higienização das mãos. Falta de equipamento de proteção individual. Um exemplo notável é a exposição de queijo sem nenhuma proteção. As deficiências no manuseio e preparo dos alimentos podem estar representadas no pequeno conhecimento de boas práticas de fabricação, na ausência de controle de qualidade, no armazenamento, asseio e no uso de vestimenta pessoal adequado.

Nenhum vendedor ambulante relatou-nos ter recebido algum treinamento específico para o manuseio de alimentos. Com a convivência com a realidade, o que se acredita é que ocorreu uma adaptação provisória com relação às atividades desenvolvidas, seja por uma necessidade de sobrevivência ou até mesmo certa identificação quanto ao trabalho. O que se percebe é que, com o passar dos anos, os ambulantes acabam ficando raízes, a ponto de seus filhos enveredarem pelos caminhos de seus pais. As crianças, abordadas durante o trabalho de campo,

sempre estavam acompanhadas de familiares que também trabalhavam no local, ainda que não é difícil encontrarmos crianças e adolescentes que comercializam na areia, o que coloca o trabalho infantil com uma forma de subcontratação do trabalho informal.

Encontrou-se na orla inúmeros trabalhadores com deficiência escolar, sendo que muitos interromperam os estudos e outros não se encontram estimulados em terminá-los. Narram que a exigência da formação de curso profissionalizante e experiência profissional, os distanciam do ingresso no mercado formal de trabalho.

A precária formação educacional contribui para que esse mesmo trabalhador torne-se um prisioneiro de si, já que seu conhecimento é limitado, o que o torna dependente de sua ocupação, relativamente mais despreparado que os demais, os que à distância de outras oportunidades, amputando o sonho de uma vida melhor.

O desalento quanto à busca de oportunidades de trabalho formal, os baixos salários e alta rotatividade das atividades empurram o trabalhador informal a uma condição de fragilidade. O retorno ao mercado de trabalho formal é desejo de muitos, sobretudo pela busca da estabilidade e por melhores remunerações, mas os mesmos não encontram mecanismos para viabilizar esse retorno.

Observar de perto os ambulantes permite identificar valores, concepções e ideias que se organizam dentro do fenômeno da informalidade. Compreender suas diferentes visões que esses têm de si e do meio no qual estão inseridos.

A rua apresenta-se como um agente definidor do trabalho, principalmente, por instituir uma “suposta” condição temporária, mas que, na verdade, caracteriza-se ao mesmo tempo como uma forma de aprisionamento. O que a princípio apresenta-se como trabalho temporário e provisório, vai passando com o tempo e transformando-se em definitivo devido à incapacidade do trabalhador de ingressar, por si próprio, no mercado de trabalho formal.

Contudo, para os trabalhadores informais da Praia do Futuro, há uma ideia de liberdade associada ao seu trabalho, apesar de toda sua precariedade. A liberdade assume uma relação direta com a autonomia, com o fato de

poder governar a si mesmo, reger suas vidas e criar suas rotinas de trabalho, poder ser remunerado por sua atividade, ter como se manter, apesar das duras "penas". Essa ideia de autonomia construída por esses trabalhadores aponta para um ideal de liberdade.

Ao descreverem suas expectativas quanto ao futuro, os trabalhadores informais revelam um quadro preocupante: a imagem de um mundo desencantado, entre a discrepância do que se sonha e do que se pode realizar.

Assim mesmo, concluímos que o trabalho informal possibilita um sentimento de pertencimento e de identidade aos vendedores ambulantes, inclusive em relação à localidade que eles ocupam, a Praia do Futuro. Para esses trabalhadores informais, apesar de desempenharem suas funções de forma precária, o sentimento de trabalhar os faz sentir, de alguma forma, vivos.

---

## Considerações finais

---

A atividade turística desemboca em um potencial considerável de transformação do espaço. O discurso oficial das políticas públicas de turismo do Ceará configura a crença de que o turismo é fonte de oportunidades de emprego para as populações locais.

O que se tentou discutir é aqui como ocorre o direcionamento das políticas públicas de turismo no Ceará em contraposição aos potenciais efeitos que o turismo pode resultar no estabelecimento de formas de desenvolvimento sustentado, sobretudo no tocante à capacidade de gerar trabalho.

Nesse sentido, a cidade de Fortaleza, bem como o litoral cearense, tornou-se, a partir de meados dos anos 1980, um espaço privilegiado para a implantação de uma política pública de turismo, visando superar o atraso econômico pela via do incentivo à atividade. A pesquisa com os ambulantes na Praia do Futuro foi desenvolvida com o intuito de investigar como os trabalhadores informais apropriam-se deste espaço turístico, alvo das políticas públicas. Como conclusão, verificamos que as políticas e os programas públicos de turismo para a localidade não atingiram os trabalhadores pesquisados.

De um lado, consideram os personagens sociais que vivem à sombra das políticas públicas, sem que de alguma maneira sejam transformados por elas. De outro, a existência de políticas públicas de turismo compensatórias, sem rupturas com as políticas tradicionais nessa área, o que impõe a necessidade de se pensar essas políticas em consonância com a possibilidade de um turismo com princípios de desenvolvimento social.

Esta pesquisa abre possibilidades de reflexão das políticas públicas de turismo, voltadas para lógica econômica, que se colocam em dissonância com mercado de trabalho informal presente na cidade. Como subsídio para formulação de políticas futuras, os resultados da pesquisa de caráter etnográfico permitem pensar de que forma, ao incorporar os ambulantes da Praia do Futuro - seu modo de vida, suas representações, seus projetos e sonhos - poderá levar a elaboração de uma (outra) política de turismo que promova o desenvolvimento sustentável.

### *Referências bibliográficas*

- BENEVIDES, Ireleno Porto. *Turismo e PRODETUR: dimensões e olhares em parceria*. Fortaleza: EDUFC, 1998.
- CEARÁ. Governo do Estado do. *I Programa Estadual de Férias Turísticas de Fortaleza*. Instituto de Planejamento do Ceará - IPEC, Fortaleza, Ceará. 1981
- \_\_\_\_\_. *O turismo: uma política estratégica para o desenvolvimento sustentável do Ceará. 1995 - 2020*. Secretaria do Turismo do estado – SETUR-CE. Fortaleza. Ceará. 1998.
- CORIOLOANO. Luiza Neide M. T. *Do local ao global. O turismo litorâneo cearense*. Coleção Turismo Editora Papyrus: Campinas. São Paulo. 1998.
- CRUZ, Rita de Cássia. *Política de Turismo e Território*. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2000.

- ROMERO. Silvia Helena de Menezes. *Turismo e cidades litorâneas: uma alternativa de desenvolvimento no Ceará – Brasil*. Mestrado em Turismo. Espanha. Huelva. 2000.
- SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço*. (Coleção Milton Santos). São Paulo: EDUSP, 2002.
- SOUZA. Simone. NEVES, Frederico de Castro. *Comportamentos*. Coleção Fortaleza. História e Cotidiano. Edições Demócrito Rocha, 2002.
- XIMENES, Líbia. Ambulantes incomodam comerciantes e banhistas. O Povo Online, Fortaleza, 28 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.noolhar.com.br>>. Acesso em: 27 dez. 2006.

**Résumé:** Cet article vise à fournir des subventions pour une évaluation des politiques publiques pour le tourisme au Ceará, compte tenu de leur interface avec le monde du travail. Pour cela, il concentre sur la recherche de politiques du tourisme à Fortaleza en deux étapes: la première, l'évolution historique des politiques publiques pour le tourisme au Ceará; la seconde présente les résultats d'une enquête ethnographique entre fournisseurs la rue de Praia do Futuro, qui avait l'intention d'enquêter sur la façon dont ils mènent leurs travaux dans cet espace et de construire leurs représentations de la même chose. En conclusion, il a été constaté que les politiques du tourisme au Ceará **ne s'articuler pas avec** les demandes des travailleurs du secteur informel, ce qui renforce la précarité de leur travail.

**Mots-clés:** tourisme, l'évaluation, politique publique, travail, Praia do Futuro.

**Resumen:** Este artículo tiene por objetivo la evaluación de las políticas públicas para el turismo en Ceará, teniendo en cuenta su interacción con el mundo del trabajo. Para ello, se centra en la investigación de las políticas de turismo en la ciudad de Fortaleza, en dos etapas: la primera, el desarrollo histórico de las políticas públicas para el turismo en Ceará; la segunda etapa presenta los resultados de una investigación etnográfica entre de os vendedores de la Praia do Futuro, que tenía la intención de investigar la forma en que realizan su trabajo en este espacio y construyen sus representaciones de la misma. En conclusión, se comprobó que las políticas de turismo Ceará no articular las demandas de los trabajadores informales, lo que refuerza la precariedad de su trabajo.

**Palabras-clave:** turismo, evaluación, política pública, trabajo, Praia do Futuro

### Notas

- 1 Trata-se dos resultados parciais da dissertação de autoria de Ivo Luis de Oliveira Silva, intitulada "Trabalho e política pública: subsídios para uma avaliação das políticas de turismo a partir do estudo dos trabalhadores informais da Praia do Futuro em Fortaleza – CE" e apresentada no Programa de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas - MAPP da Universidade Federal do Ceará- UFC, como requisito para obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas, sob orientação do Prof. Dr. Alcides Fernando Gussi.
- 2 A pesquisa com os ambulantes na Praia do Futuro foi desenvolvida com o intuito de investigar como os trabalhadores informais realizam o seu trabalho ocupando o espaço da Praia do Futuro e constroem suas representações sobre o mesmo. Realizamos uma aproximação etnográfica que levou-nos a realizar uma pesquisa de campo com a duração de 3 (três) meses ininterruptos, em que realizamos 24 (vinte e quatro) visitas ao local, com as técnicas de observação participante, aplicações de questionários, entrevistas semiestruturadas e construção de histórias de vida. Oficialmente a Prefeitura Municipal de Fortaleza segmenta a Praia do Futuro em Praia do Futuro I e Praia do Futuro II. Os limites da Praia do Futuro I são: avenida Renato Braga até a praça 31 de Março; oceano Atlântico até a rua Trajano de Medeiros. A Praia do Futuro II tem seus limites na praça 31 de Março até o rio Cocó e oceano Atlântico e a rua Trajano de Medeiros.