

Ordenamento territorial do turismo nas regiões metropolitanas de Fortaleza, Natal, Recife e Salvador: Prodetur I e II e estruturas de apoio turístico

Spatial planning of tourism in the metropolitan regions of Fortaleza, Natal, Recife and Salvador: Prodetur I, II and tourist support structures

Lívia Gabriela Damião de Lima¹

Larissa da Silva Ferreira Alves²

Ângelo Magalhães da Silva³

Este artigo foi recebido em 04 de FEVEREIRO de 2016 e aprovado em 10 de MAIO de 2017

Resumo: Objetiva-se, no presente trabalho, analisar o ordenamento territorial (OT) do turismo nas regiões metropolitanas (RMs) de Fortaleza, Natal, Recife e Salvador pelas ações dos PRODETUR I e II e pelas estruturas de apoio turístico. Para tanto, como abordagem científica, busca-se interpretar o território como uma construção dialética, apontando-se diferenciações na espacialização dessa atividade. Como procedimentos metodológicos, elabora-se levantamento bibliográfico sobre os conceitos de turismo e de OT. Faz-se, ainda, pesquisa documental sobre as ações executadas pelos PRODETUR I e II e levantamento de dados secundários sobre indicadores que cadastrem e avaliem a gestão do turismo nas RMs, foco de estudo, por meio do CADASTUR (MTur, 2013). Pela pesquisa, aponta-se a necessidade de planejamento e ordenamento da atividade, no sentido de dinamizar os investimentos historicamente concentrados. Mostra-se que as políticas públicas, voltadas para o setor, ainda se realizam com grande fragilidade institucional, ajudando a construir níveis de integração metropolitanos diferenciados em relação à atividade turística.

Palavras-chave: turismo, políticas públicas, ordenamento territorial, regiões metropolitanas

Abstract: The present work aims to analyzing the spatial planning (SP) of tourism in the Metropolitan Regions (RM) of Fortaleza, Natal, Recife and Salvador by the PRODETUR I and II actions of and by the tourism support structures. Therefore, as a scientific approach, we sought to interpret the territory as a dialectical construction, pointing out differentiations in the spatialization given to this activity. As methodological procedures, we sought to elaborate a bibliographic survey on the concepts of tourism and SP. Documentation research was also carried out on the PRODETUR I and II actions and the collection of secondary data that register and evaluate the management of tourism in the RM study

¹ Graduada e especialista em Geografia, mestranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido (PLANDITES), Campus de Pau dos Ferros/RN, da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). E-mail: livia.gabrieladl@hotmail.com.
² Graduada e doutora em Geografia, docente do Curso de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido (PLANDITES), Campus de Pau dos Ferros/RN, da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). E-mail: larissafferreira@uern.br.

³ Graduado e doutor em Sociologia, docente do Departamento de Agrotecnologia e Ciências Sociais (DACS) da Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA), Campus de Mossoró/RN e docente do Curso de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido (PLANDITES), Campus de Pau dos Ferros/RN, da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). E-mail: angelomagalhaes@ufersa.edu.br.

focus, through CADASTUR (MTur, 2013). The research points to the need for planning of the activity, to view the investments historically concentrated. It has shown that the public policies directed to the sector still take place under a great institutional fragility, helping to construct levels of metropolitan integration differentiated in relation to the tourist activity.

Key words: tourism public policy, spatial planning, metropolitan regions

1. Introdução

Tendo em vista o expressivo crescimento do turismo, nas últimas décadas, em termos de fluxos e de participação na economia mundial, essa atividade passou a ser vista como um importante vetor de desenvolvimento econômico para países e regiões em escala global. A atividade articula-se com outros campos do conhecimento, o que acarreta a necessidade de estudos sobre seus reflexos, tanto na própria economia, quanto na sociedade e no espaço. Nesse contexto, o turismo passa a ser incorporado nas políticas que servem de orientação às ações de planejamento territorial, assumindo um papel relevante na definição de diretrizes, estratégias e ações governamentais de caráter intervencionista, com fins de desenvolvimento socioespacial.

Porém, ante a importância do território para o turismo, a reflexão e a prática sobre a necessidade de planejamento e de ordenamento territorial (OT), aplicados ao setor, ainda são limitadas (TIMÓN, 2001), principalmente no caso do Brasil. A ordenação e a gestão territorial tornam-se instrumentos fundamentais para a transformação de vantagens comparativas em vantagens competitivas, pautadas na flexibilidade da oferta e no uso racional dos recursos. É nessa perspectiva que o OT em turismo se insere, necessitando de diretrizes para gerir sua competitividade e o uso do solo, e de legislações específicas para o local em que se percebem as singularidades territoriais, tendo em vista a melhor distribuição espacial da atividade.

No País, o turismo caracteriza-se, principalmente, pelo perfil praieiro litorâneo. Especialmente na região nordeste (NE), com litoral marcado, no decurso do tempo, com base em diversas dinâmicas de exploração econômica (ALVES; DANTAS, 2016), o turismo adentra esse espaço como economia alternativa, que, ultimamente, se vem fixando como uma das principais economias desenvolvidas no território. Dessa forma, neste artigo, propõe-se a feitura de uma análise do ordenamento territorial do turismo no Nordeste, com foco nas regiões metropolitanas (RMs) de Fortaleza/CE, Natal/RN, Recife/PE e Salvador/BA, explicitando-se como, no Poder Público, com base em ações, especializam-se e selecionam-se espaços para o estabelecimento dessa atividade.

Para tanto, divide-se o trabalho em quatro partes. Além da Introdução em que se apresenta a pesquisa, na segunda parte, abordam-se elementos conceituais referentes ao turismo e ao OT. Já na terceira, apresenta-se o método de análise e os procedimentos metodológicos da pesquisa. Na quarta parte, discutem-se os resultados, traçando-se as políticas públicas de turismo voltadas ao desenvolvimento do Nordeste, foco de análise do PRODETUR; as principais diferenciações das ações de OT pelos PRODETUR I e II nas RMs de Fortaleza, Natal, Recife e Salvador, e analisam-se, espacialmente, as estruturas de apoio turístico, com ênfase nos serviços

turísticos “meios de hospedagem” e “agências de turismo”. Nas conclusões, abordam-se desafios e caminhos para os estudos sobre OT do turismo.

2. Marco teórico: conceituando-se ordenamento territorial e turismo

O estudo e a compreensão sobre ordenamento territorial são bastante complexos, partindo-se do ponto de vista da natureza do território, como espaço de definição de forças e de representações de poder. Compreendendo-se que o estudo do território precede o conceito e a prática do OT, cabe apresentar como aqui se compreende o conceito de território, no intuito de facilitar o entendimento na perspectiva do OT.

Eis as palavras de Moraes (2000, p. 43):

[...] o território é uma materialidade terrestre que abriga o patrimônio natural de um país, suas estruturas de produção e os espaços de reprodução da sociedade (lato sensu). É nele que se alocam as fontes e os estoques de recursos naturais disponíveis para uma dada sociedade e também os recursos ambientais existentes. E é nele que se acumulam as formas espaciais criadas pela sociedade ao longo do tempo. Tais formas se agregam ao solo onde foram construídas, tornando-se estruturas territoriais, condições de produção e reprodução em cada conjuntura considerada (MORAES, 2000, p. 43).

Território é o espaço de exercício de um poder basicamente centralizado no estado. Trata-se, portanto, da área de manifestação de uma soberania estatal, delimitada pela jurisdição de determinada legislação e autoridade (MORAES, 2000). O território é assim qualificado pelo domínio político de uma porção da superfície terrestre que necessita, pois, de políticas públicas que o ordenem no sentido de qualificá-lo.

Percebe-se o estado como agente modificador e produtor do território de forma que, sendo esse último uma materialidade terrestre, mantém relação com a atividade turística. Vislumbrando-se o turismo como uma atividade eminentemente capitalista, ele passa a usufruir do território modificando-o em seu aspecto natural e artificial, reproduzindo relações econômicas e sociais. O desenvolvimento turístico é normalmente associado a alguns benefícios para muitos países ou regiões de destino, contribuindo na criação de emprego e aumentando receitas locais, principalmente quando sua execução está associada ao planejamento e às políticas públicas específicas para a atividade, como bem citam Nascimento et al. (2016) ao fazer levantamento sobre políticas públicas de turismo desenvolvidas em diversos países. Porém essa atividade também apresenta reflexos negativos no território, com base em impactos que refletem de forma direta o modelo de ordenamento territorial dado ao território, como a concentração territorial e a não diversificação da atividade.

Segundo Ogata (2010), o ordenamento territorial consiste no disciplinamento do uso dos recursos ambientais, de modo a possibilitar os melhores usos do espaço geográfico do ponto de vista ambiental/social/econômico, entre outros, valorizando as potencialidades e respeitando restrições e limitações. Assim, como detentor da competência de ordenar o território, no estado, é preciso analisar o papel do setor turístico na medida em que essa atividade se estabelece influenciando no OT, do momento em que passa a ser

fator preponderante de tendências e modificações territoriais, necessitando, pois, da intervenção do Poder Público com base em políticas que visem tanto a subsidiar a atividade turística, quanto a regulá-la.

Nas ações de OT, devem estar contidos planos turísticos em conformidade com políticas locais que estabeleçam relação direta com o território, pois o turismo faz parte de um ordenamento setorial, todavia atrelado ao ordenamento do território como um todo. Ou seja, o OT passa a ser uma necessidade para ordenar a utilização dos recursos do território e o desenvolvimento. Isso se explica pela capacidade de o turismo gerar processos de reorganização espacial, mediante a criação de infraestrutura. Daí Lemos (2013) concordar sobre a natureza difusa do turismo e de sua definição, o que proporciona a complexidade do sistema turístico, trazendo inúmeros desafios para o planejamento e a gestão dessa atividade.

O ordenamento do território é, crescentemente, encarado como uma forma de governo complexa, considerando-se múltiplos agentes e interesses presentes na atualidade. Esse fato permite com que haja a necessidade de promover a integração de políticas setoriais de base territorial, como é o caso do turismo.

Analisando-se o turismo no OT, é possível perceber que essa atividade econômica influencia diretamente a dinâmica espacial local e, indiretamente, outras localidades da região que irão apresentar modificações significativas no setor econômico. Assim, destaca-se o turismo:

[...] relacionado ao fluxo de pessoas, mas também à produção e ao consumo de uma grande variedade de produtos e serviços, tangíveis e intangíveis, e que, portanto, causam uma série de impactos econômicos, sociais e ambientais, tanto positivos como negativos. [...] O turismo é um setor bastante dinâmico, que está em constante evolução e mudanças, o que ocasiona a necessidade de lidar com frequentes novos desafios e problemas (LEMOS, 2016, p. 1.405).

Com base nisso, constata-se que a atividade em tela é um campo onde existem conflitos permanentes entre turismo e território, entre operadores turísticos e populações locais, entre áreas protegidas e desenvolvimento do setor. Logo, nota-se que a articulação conceitual entre o turismo e o ordenamento territorial torna-se essencial por fornecer um referencial que auxilia necessidades práticas para o ordenamento territorial do setor.

Por ser um instrumento do planejamento território, o OT tem como objetivo atingir o desenvolvimento equilibrado das regiões, com base na organização dos espaços (FERRÃO, 2011). Assim, é importante destacar que o OT em turismo é um ordenamento setorial, entretanto subordinado a políticas maiores de coesão territorial.

Em razão do aumento demasiado da atividade turística no País, práticas de planejamento, ordenamento territorial e sustentabilidade são necessárias nas mais diversas situações que envolvem o setor; todavia, como explicitado, o crescimento do turismo não é portador exclusivo de benefícios e vantagens, pois inúmeros impactos ocorrem nas regiões receptoras. Nesse aspecto, o planejamento turístico mostra-se fundamental para a sustentabilidade do local, almejando-se a redução dos prováveis impactos provenientes do uso público desses espaços.

Por meio do turismo, estimulam-se transformações substantivas no espaço, não se encontrando limites para sua inserção, uma vez que interfere nas escalas territorial, regional e urbana, agindo também na remodelação da paisagem. O ordenamento territorial apresenta-se como característica diferencial à orientação para um

planejamento integral do espaço, considerando-se e inter-relacionando-se, sistemicamente, uma ampla diversidade de componentes, sejam eles físicos ou humanos, que configuram o território.

Como componente de uma sociedade capitalista e industrial, por meio do turismo, produzem-se e consomem-se espaços, de forma a causar consequências ao território. Assim, o planejamento mostra-se indispensável, principalmente no tocante à formulação de políticas públicas em que se estabeleçam atividades que se desenvolvam de maneira adequada, respeitando-se as diversidades existentes em cada local (COSTA et al., 2012). O ordenamento territorial voltado ao turismo deve, portanto, captar os padrões de ocupação, as formas predominantes de valorização do espaço, os eixos de penetração da atividade, além das inovações técnicas e econômicas de produtos dirigidos ao setor no sentido de regulá-los.

3. Métodos e procedimentos metodológicos

Compreender a importância do território, como locus de espacialização e reflexo da atividade turística, perpassa primordialmente por compreendê-lo como condicionante e condicionado às ações humanas, que espelham tempos, processos e escolhas que definem os territórios, de acordo com lógicas de planificação e de políticas de ordenação territorial, ou mesmo a ausência delas.

Nesse sentido, como abordagem científica, busca-se interpretar o ordenamento territorial do turismo das RMs de Fortaleza, Natal, Recife e Salvador, como um processo formado dialeticamente que se constituiu, no decurso do tempo, em diferenciações na espacialização da atividade. Para que isso se verificasse, além do levantamento bibliográfico sobre os conceitos de turismo e de OT, traçaram-se os seguintes procedimentos metodológicos, pautados basicamente com base em: pesquisa documental sobre as ações executadas pelos PRODETUR I e II e levantamento de dados secundários sobre indicadores que cadastrem e avaliem a gestão do turismo nas RMs, foco de estudo, por meio do CADASTUR (MTur, 2013). E mais: plano executivo das ações efetivadas com recursos advindos dos PRODETUR I e II nos municípios metropolitanos.

Precisou-se do levantamento e do delineamento das ações executadas nos territórios metropolitanos por vias dos PRODETUR I e II, com base nos planos locais de turismo que, no caso do PRODETUR, foram os Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) de polos turísticos metropolitanos de cada estado pesquisado (CE, RN, PE e BA). Para tanto, necessitou-se de:

1. identificação e delimitação dos eixos de investimentos, tendo como componentes: aeroportos, transportes, saneamento e recuperação ambiental, patrimônio histórico e desenvolvimento institucional;
2. identificação da distribuição dos recursos por componente para cada estado e das ações realizadas nos cinco integrantes, por município metropolitano;
3. evidenciação de como essas ações se diferenciaram, de acordo com concepções e histórico próprios de turismo em cada RM de estudo, como reflexo das diferenciadas culturas locais de territórios.

Observações sobre o CADASTUR:

O CADASTUR é um sistema de cadastro de pessoas físicas e jurídicas, que atuam na cadeia produtiva do turismo. O sistema foi elaborado pelo Ministério do Turismo (MTur), em 2010, em parceria com

outros órgãos locais de turismo, com o intuito de promover o ordenamento, a formalização e a legalização dos prestadores de serviços turísticos no Brasil, por meio de um cadastro sistematizado das empresas relacionadas com o setor (BRASIL — MTur, 2012). Ele foi consultado com o objetivo de analisar-se a distribuição espacial dos serviços voltados ao setor do turismo. Levantaram-se informações sobre os referidos indicadores: 1) agências de turismo; 2) meios de hospedagem.

Cada informação deu-se com base em valores brutos, ou seja, o número absoluto da quantidade de estabelecimentos que cada município apresenta em seu território. Essas informações foram armazenadas no banco de dados, por município metropolitano, no software livre Terra View, que objetiva o processamento de informações geográficas. Depois, geraram-se mapas temáticos a respeito da distribuição espacial dos referidos indicadores.

4. Resultados

Políticas públicas de turismo voltadas ao desenvolvimento do Nordeste: a importância do PRODETUR no ordenamento territorial do turismo

Entende-se o estado como ente competente para definir as escalas no planejamento da atividade turística. Vieira, Almeida e Souza (2006, p. 123) afirmam:

[...] reconhece-se o setor público, o governo do país e a sua administração como protagonistas fundamentais do desenvolvimento do turismo. A intervenção oficial específica prende-se ao reconhecimento das potencialidades do setor como fator positivo nos processos de desenvolvimento econômico e social, em várias escalas, da nacional à local, sendo múltiplos e de grande visibilidade seus efeitos — diretos indiretos e induzidos.

Especificamente sobre a intervenção estatal no planejamento turístico do Brasil, o Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) foi o principal macroprograma de escala nacional a executar políticas públicas territorialmente planejadas na década de 1990. Porém o fomento ao turismo por parte do estado nacional tem um marco: o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND, 1974), documento que cita pela primeira vez o turismo como uma atividade importante para gerar divisas e desenvolver a economia de modo alternativo à indústria (ALVES; DANTAS, 2016). Até então se geriam políticas autônomas em cada estado sem um planejamento conjunto e sistemático que abrangesse mais estados, como o PRODETUR.

Trata-se o PRODETUR/NE de uma política pública regional que visa ao ordenamento da atividade na região, por meio da criação de emprego e renda para os municípios envolvidos, e, conseqüentemente, determina uma melhora na qualidade de vida da população local. É resultado da parceria entre o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o objetivo geral de melhoria da qualidade de vida da população residente nas áreas de sua atuação e aumento de receitas provenientes das atividades turísticas.

De acordo com as diretrizes do PRODETUR/NE, cada polo de turismo deve ter um Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) que se constitui em um planejamento de longo prazo (vinte anos) para o respectivo polo e que deve ser elaborado com participação das instituições e comunidades envolvidas. O PDITS é o instrumento de planejamento do turismo em uma área geográfica selecionada, e tem por objetivo principal orientar o crescimento do setor em bases sustentáveis, estabelecendo-as para a definição de ações, de prioridades e de tomadas de decisão.

No Nordeste, é possível elencar alguns polos de maior relevância para a atividade turística: Costa das Dunas/RN; Salvador e entorno/BA; Costa dos Arrecifes/PE; e Costa do Sol/CE, polos aqui tomados para análise por estarem nos territórios metropolitanos de seus respectivos estados.

Dividido em duas etapas, o PRODETUR/NE I (concluído em 2005) foi essencial para a reestruturação do território dos municípios onde foi implantado. Já na segunda etapa, o PRODETUR/NE II, oficialmente concluído em meados de 2012⁴, surgiu para consolidar, completar e complementar ações necessárias para tornar o turismo sustentável nos polos onde houve investimentos do PRODETUR/NE I.

Fazendo-se uma análise do ordenamento territorial das ações desenvolvidas pelo programa, nota-se que as áreas contempladas estão em espaços litorâneos, contribuindo para a expansão do turismo de sol e mar e consolidando um turismo massivo. É nessa perspectiva de compreender a inserção e o ordenamento do turismo nos espaços litorâneos metropolitanos e como ele se relaciona com a produção de territórios desiguais com base no OT dado pela esfera pública, que se empreendeu a leitura da atividade neste trabalho.

⁴ Encontra-se em fase de planejamento e execução o PRODETUR Nacional, correspondente à terceira etapa do programa, não tomado para análise aqui na pesquisa.

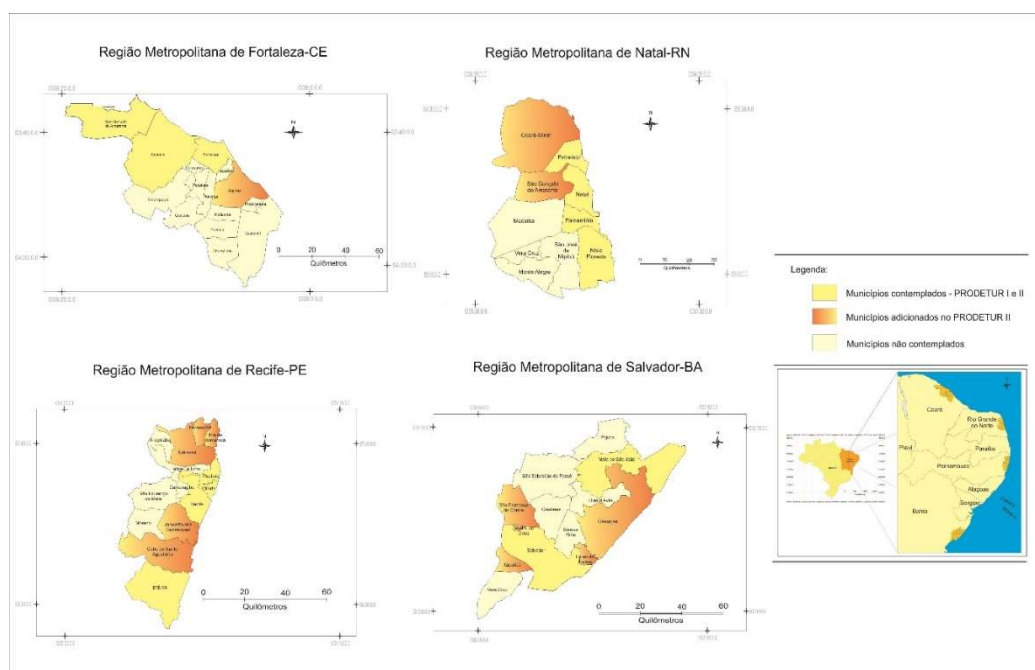
Principais diferenciações das ações de OT pelos PRODETUR I e II nas regiões metropolitanas de Fortaleza/CE, Natal/RN, Recife/PE e Salvador/BA

No Brasil, não se dispõe de uma política nacional de OT; assim, ordena-se o território com base em políticas de cunho territorial setoriais, como as de turismo. Logo, como a atividade demanda espaços, ações planejadas de direto impacto territorial são empreendidas para o desenvolvimento do setor.

Com essa compreensão, faz-se uma análise do ordenamento territorial executado nas RMs de Fortaleza, Natal, Recife e Salvador, de modo a apresentar como os polos turísticos que mais receberam investimentos do PRODETUR distribuíram espacialmente os recursos para o desenvolvimento do setor, conseqüentemente criando tendências territoriais vinculadas ao turismo.

Na Figura 1, registram-se os municípios pertencentes à área de planejamento dos PRODETUR I e II nas quatro RMs em estudo e aqueles não contemplados pelo programa.

Figura 1. Municípios pertencentes à área de planejamento dos PRODETUR I e II



Fonte: Situação atual — PRODETUR II (BNB 2013b). Fonte do mapa: IBGE, 2009. Autoria dos mapas: ALVES, Larissa da S. Ferreira, 2016.

Por meio do PRODETUR/NE, promoveram-se ações padronizadas no que diz respeito à forma de financiamento de seus projetos, como ações prioritárias em determinadas áreas, porém diferenciadas em cada estado, na medida em que se consideraram suas particularidades, gerando-se novas tendências territoriais nas duas etapas do programa.

Na RM de Salvador (cf. Figura 2), composta por 13 municípios, na primeira fase do programa, apenas dois deles foram contemplados: Salvador e Mata de São João.

Em Salvador, houve investimentos em áreas diferenciadas no que tange ao patrimônio histórico, sendo realizada a recuperação da Igreja do Bonfim, melhorias nos espaços públicos, como a Praça da Sé — Pelourinho

e a obra no Quarteirão Cultural, responsável por recuperar uma parte do centro histórico. Na capital, o aeroporto Luís Eduardo Magalhães.

No município de Mata de São João, houve investimentos somente em saneamento e recuperação ambiental, contemplado com três obras: Costa do Sauípe — SAA, Costa do Sauípe — SES e praia do Forte — SES, o que demonstra duas diferentes perspectivas de ordenamento territorial por meio de alocação dos recursos do PRODETUR I. Na primeira delas, visualiza-se Salvador, como capital, estratégica para o desenvolvimento e melhoria do transporte aeroportuário, por ser a porta de entrada e de saída de acesso dos turistas no estado. Já na segunda perspectiva espacial, mostra-se o privilégio em ações de saneamento e recuperação ambiental, ordenando-se uma área exclusivamente voltada para o turismo sol e mar, que é a Costa do Sauípe e adjacências, subsidiando-se o imponente capital turístico instalado no local, com grandes resorts de alto padrão de luxo.

Na segunda fase do programa, contemplam-se mais cinco cidades: Camaçari, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus e São Francisco do Conde; porém apenas com o componente de desenvolvimento institucional, continuando Salvador e Mata de São João como receptores de ações com rebatimentos diretos no espaço (como obras de infraestrutura, de requalificação de espaços, etc.), dando continuidade às mesmas características concentradoras e fomentadoras do turismo sol e mar do PRODETUR I, não se alterando a tendência espacial do programa em ambas as etapas. Assim, torna-se evidente que não há um ordenamento territorial a fim de adequarem-se os investimentos para o desenvolvimento do turismo na RM de Salvador, mas sim uma concentração territorial em espaços historicamente privilegiados pelas ações públicas de ordenação de territórios, mesmo antes do PRODETUR (ALVES; DANTAS, 2013).

Vale lembrar que a área metropolitana de Recife estende-se por 14 municípios: Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista, Igarassu, Abreu e Lima, Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho, São Lourenço da Mata, Araçoiaba, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Moreno, Itapissuma e Recife. Na primeira fase do PRODETUR/NE, somente quatro desses municípios recebiam investimentos do programa: Recife, Olinda, Ipojuca e Paulista (cf. Figura 3).

As ações do PRODETUR/NE I, nessa RM, apontavam para os setores de saneamento e recuperação ambiental, transportes, aeroportos e patrimônio histórico. Recife se caracteriza por ser o único município da RM a receber todos os investimentos ofertados pelo programa, ao passo que outros, como Ipojuca, recebiam aquisições apenas no setor de transportes.

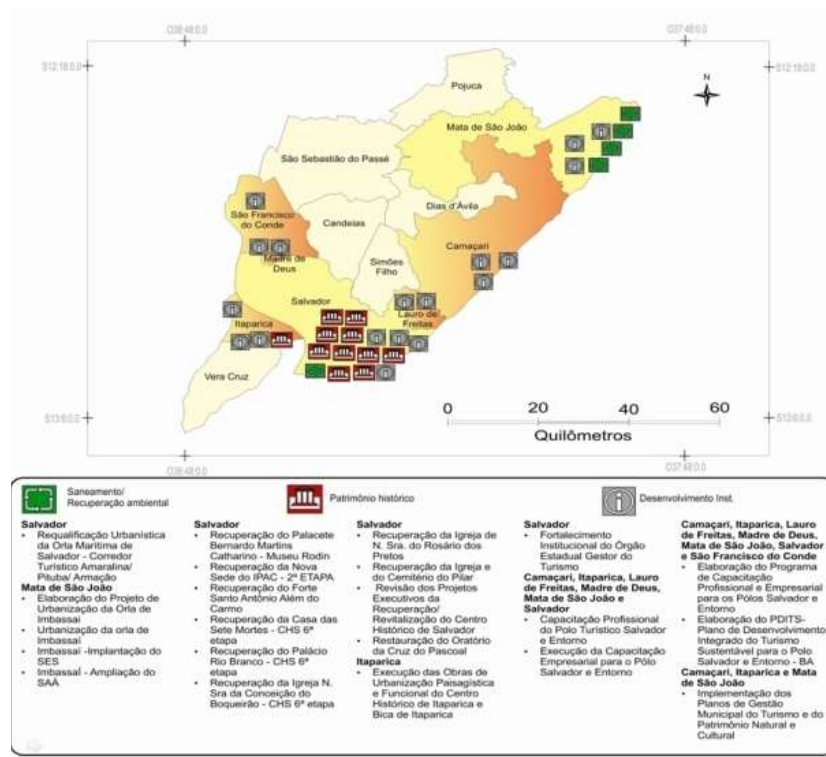
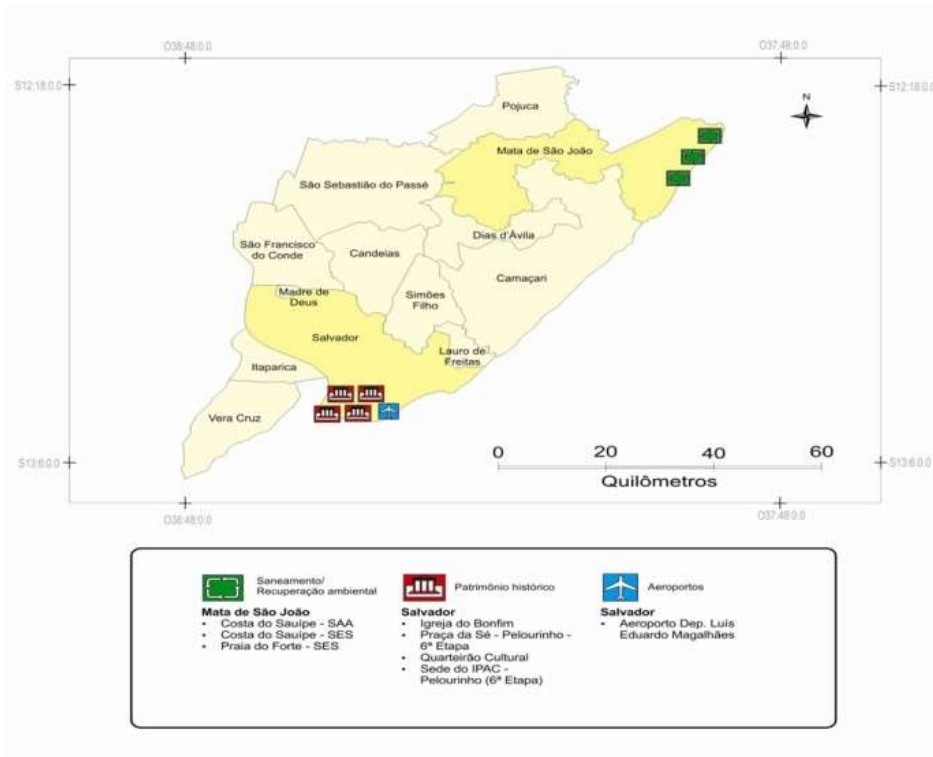
ORDENAMENTO TERRITORIAL DO TURISMO NAS REGIÕES METROPOLITANAS DE FORTALEZA, NATAL, RECIFE E SALVADOR: PRODETUR I E II E ESTRUTURAS DE APOIO TURÍSTICO

Lívia Gabriela Damião de Lima
Larissa da Silva Ferreira Alves
Ângelo Magalhães da Silva

Figura 2. Ações dos PRODETUR I e II na região metropolitana de Salvador/BA

PRODETUR I

PRODETUR II

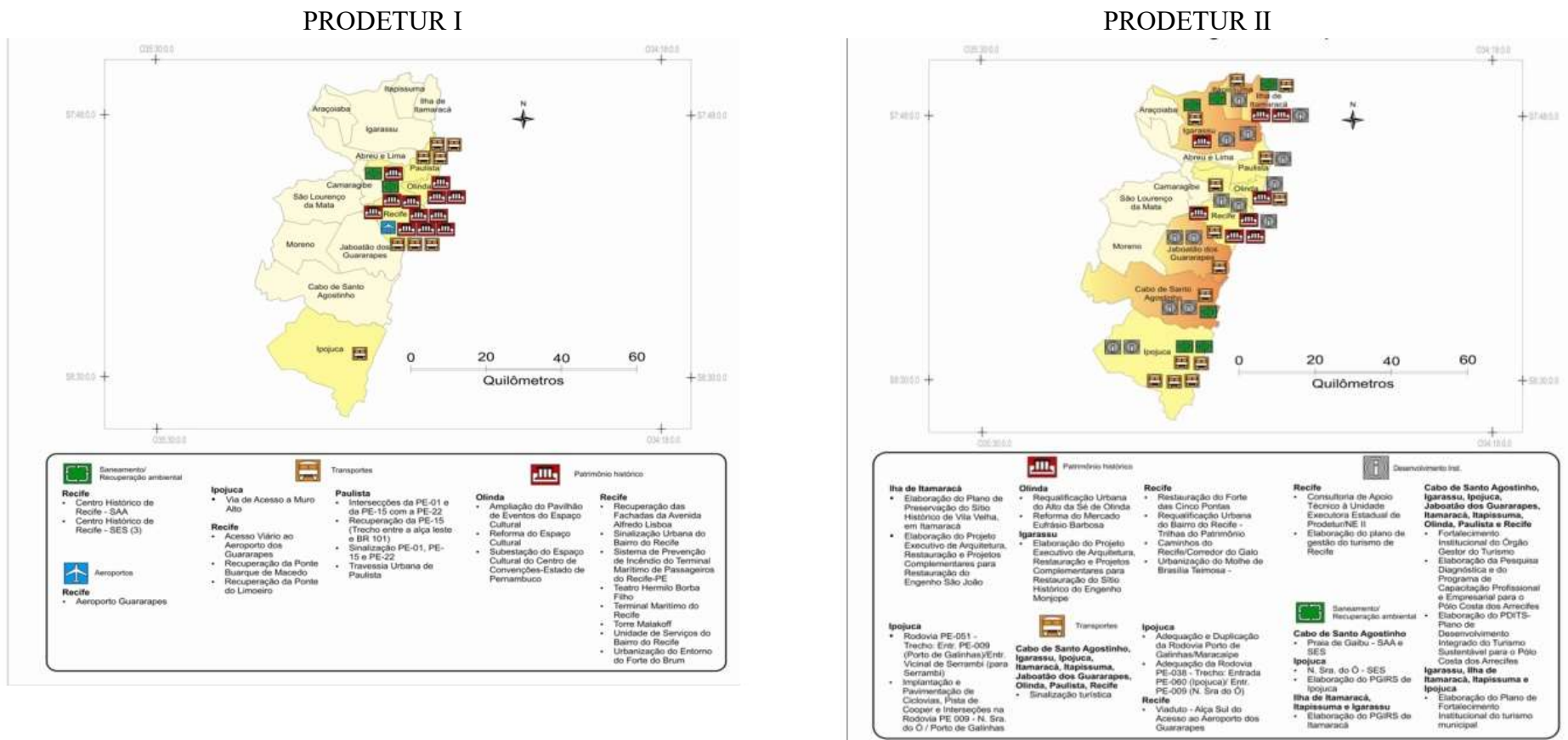


Fonte: Situação atual — PRODETUR II (BNB 2013b). Fonte do mapa: IBGE, 2009. Autoria dos mapas: ALVES, Larissa da S. Ferreira, 2016.

ORDENAMENTO TERRITORIAL DO TURISMO NAS REGIÕES METROPOLITANAS DE FORTALEZA, NATAL, RECIFE E SALVADOR: PRODETUR I E II E ESTRUTURAS DE APOIO TURÍSTICO

Lívia Gabriela Damião de Lima
 Larissa da Silva Ferreira Alves
 Ângelo Magalhães da Silva

Figura 3. Ações dos PRODETUR I e II na região metropolitana de Recife/PE



Fonte: Situação atual – PRODETUR II (BNB 2013b). Fonte do mapa: IBGE, 2009. Autoria dos mapas: ALVES, Larissa da S. Ferreira, 2016.

Na segunda etapa do programa, na RM de Recife, contemplam-se dez municípios e insere-se mais um componente para investimentos: desenvolvimento institucional. Com o PRODETUR/NE II, Recife continua a receber investimentos no setor, contudo a distribuição das ações fica mais espalhada no território, o que se torna ponto positivo para o ordenamento territorial do turismo da referida RM. Porém o turismo ainda é fortemente concentrado no litoral, fato que ocorre em todas as quatro RMs analisadas neste estudo, o que prejudica novas formas de desenvolvimento em outros segmentos turísticos, como a interiorização do setor, privilegiando-se o litoral nordestino, e não se distribuindo oportunidades de desenvolvimento setorial no território.

Quando se parte para a análise das ações do PRODETUR/NE I na RM de Fortaleza (cf. Figura 4), nota-se de imediato uma dinâmica diferenciada de outras duas RM anteriormente analisadas no que condiz à centralidade da capital Fortaleza. De acordo com a Figura 4, Fortaleza, no PRODETUR I, beneficia-se somente com um investimento que equivale ao aeroporto Pinto Martins; todas as demais ações específicas concentram-se nos municípios de São Gonçalo do Amarante e Caucaia, nos setores de transportes, saneamento e recuperação ambiental.

Após a implantação do PRODETUR/NE II, o município de Aquiraz, não contemplado na primeira fase do programa, recebe em seu território ações para melhorias em transporte e preservação do patrimônio histórico, este último não implementado no PRODETUR/NE I, tendo em vista o não privilégio a ações de proteção da história local. Tal fato é conduta diferente das adotadas no ordenamento dos territórios das RMs de Salvador e Recife, em que o direcionamento de recursos para qualificação de espaços nesse setor é constante, já que o patrimônio histórico sempre esteve incluso nas propostas turísticas locais.

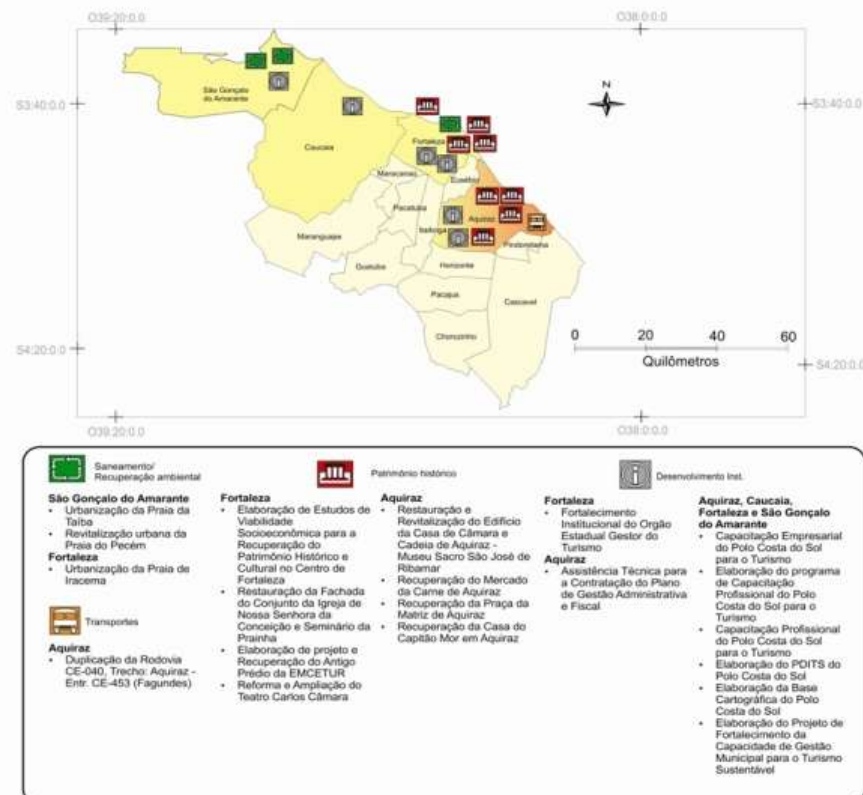
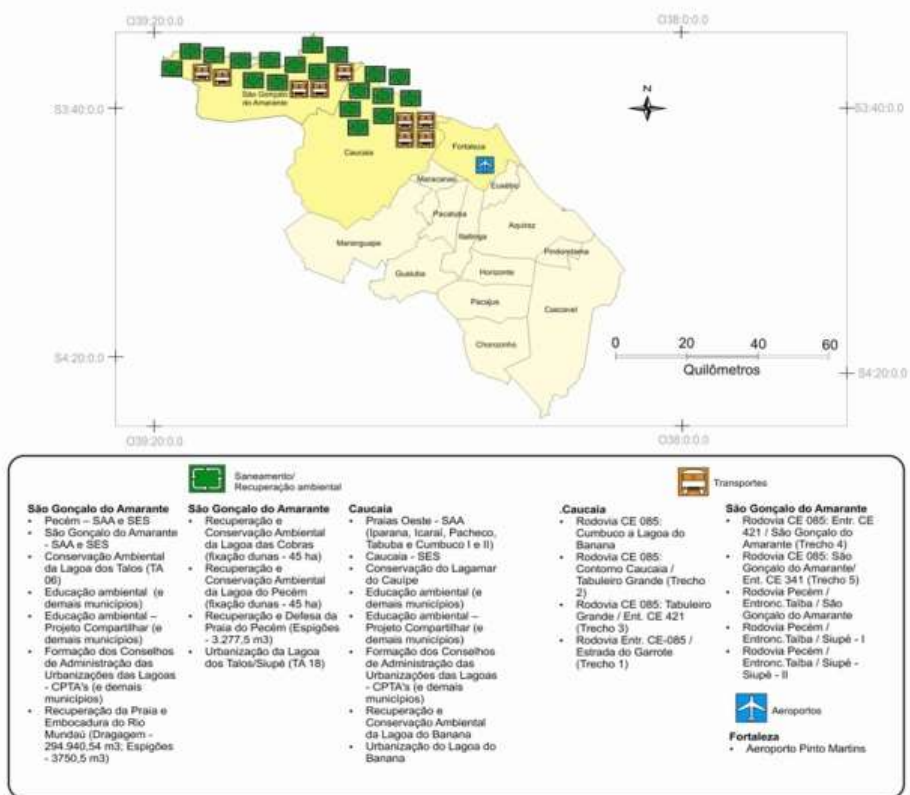
ORDENAMENTO TERRITORIAL DO TURISMO NAS REGIÕES METROPOLITANAS DE FORTALEZA, NATAL, RECIFE E SALVADOR: PRODETUR I E II E ESTRUTURAS DE APOIO TURÍSTICO

Lívia Gabriela Damião de Lima
Larissa da Silva Ferreira Alves
Ângelo Magalhães da Silva

Figura 4. Ações dos PRODETUR I e II na região metropolitana de Fortaleza/CE

PRODETUR I

PRODETUR II



Fonte: Situação atual — PRODETUR II (BNB 2013b). Fonte do mapa: IBGE, 2009. Autoria dos mapas: ALVES, Larissa da S. Ferreira, 2016.

Ou seja, por meio do planejamento turístico, nas regiões metropolitanas de Fortaleza e Natal, historicamente, privilegiam-se ações e investimentos públicos voltados exclusivamente ao turismo sol e mar, diferentemente da RM de Salvador e de Recife, em que investimentos no componente de patrimônio se fazem presentes desde as primeiras ações do PRODETUR, o que sugere considerar que, nessas duas RMs, diversifica-se o produto turístico, com mais de um segmento em sua proposta.

No que diz respeito à RM de Natal, observa-se que é composta por nove municípios, entre os quais cinco são litorâneos (cf. Figura 5). Desses nove municípios, apenas quatro foram contemplados pelo PRODETUR I: Natal, Parnamirim, Extremoz e Nísia Floresta. Nessa fase do programa, desenvolvem-se ações no ordenamento dos setores de transporte, saneamento, recuperação ambiental e aeroportos. Um fato particular nessa RM é que o aeroporto não está localizado na capital, como nas outras RMs estudadas, rompendo-se com as centralidades das capitais.

Na segunda fase do PRODETUR, mais dois municípios se incluem nas ações do programa — Ceará-Mirim e São Gonçalo do Amarante —, provocando um aumento no número de investimentos e uma maior distribuição espacial das ações nos setores em que os investimentos são aplicados, passando então a existir ações voltadas para o patrimônio histórico, além daquelas aplicadas ao componente desenvolvimento institucional da região.

Com o PRODETUR/NE II, Natal passa a ser o município contemplado com o maior número de ações para o desenvolvimento turístico de sua região metropolitana, porém é importante destacar que ações de imediato impacto no território foram realizadas nos mesmos municípios já privilegiados na primeira etapa do PRODETUR, fortalecendo, como as demais RMs, o turismo litorâneo, sendo a RM de Natal a que mais segmenta o setor apenas no produto sol e mar, com um só investimento no componente patrimônio histórico.

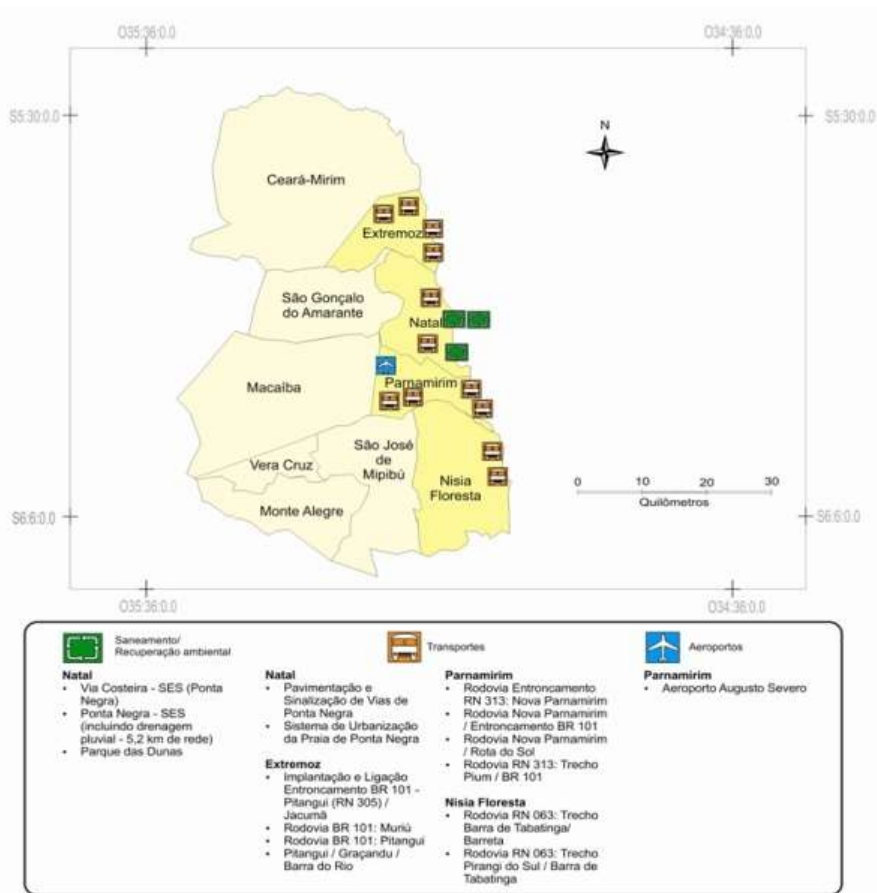
Conforme indicam as figuras expostas, percebe-se que, nas quatro regiões metropolitanas em questão, existe um privilégio das ações do PRODETUR/NE em ordenar o território dos municípios litorâneos, permitindo com que o melhor aparelhamento para o desenvolvimento da atividade encontre-se alocado nesses municípios, explicando a expansão e o desenvolvimento do segmento turístico sol e mar.

**ORDENAMENTO TERRITORIAL DO TURISMO NAS
REGIÕES METROPOLITANAS DE FORTALEZA,
NATAL, RECIFE E SALVADOR: PRODETUR I E II E
ESTRUTURAS DE APOIO TURÍSTICO**

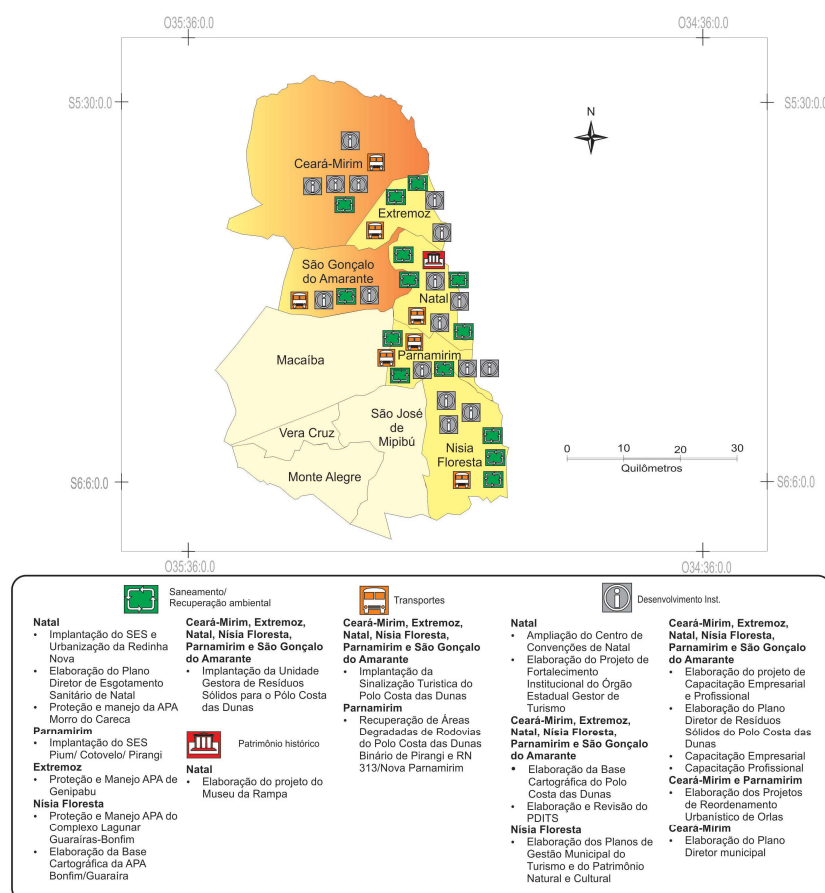
Lívia Gabriela Damião de Lima
Larissa da Silva Ferreira Alves
Ângelo Magalhães da Silva

Figura 5. Ações dos PRODETUR I e II na região metropolitana de Natal/RN

PRODETUR I



PRODETUR II



Fonte: Situação atual — PRODETUR II (BNB 2013b). Fonte do mapa: IBGE, 2009. Autoria dos mapas: ALVES, Larissa da S. Ferreira, 2016.

Estruturas de apoio turístico: os serviços turísticos meios de hospedagem e agências de turismo

As estruturas de apoio turístico constituem-se nos serviços turísticos ofertados nos municípios, como hospedagens, agências de viagem, operadoras, locadoras de automóveis, transportadoras e equipamentos de animação e entretenimento.

Aqui se analisam duas dessas estruturas: agências de turismo e hospedagem nas RMs de Fortaleza, Natal, Recife e Salvador, permitindo-se avaliar como se especializa essa oferta e em que medida ela gera centralização e desigual distribuição das oportunidades nos territórios metropolitanos em relação ao turismo, visualizados com base na baixa participação dos municípios que não se situam no entorno imediato do polo dinamizador, que é a metrópole (capital).

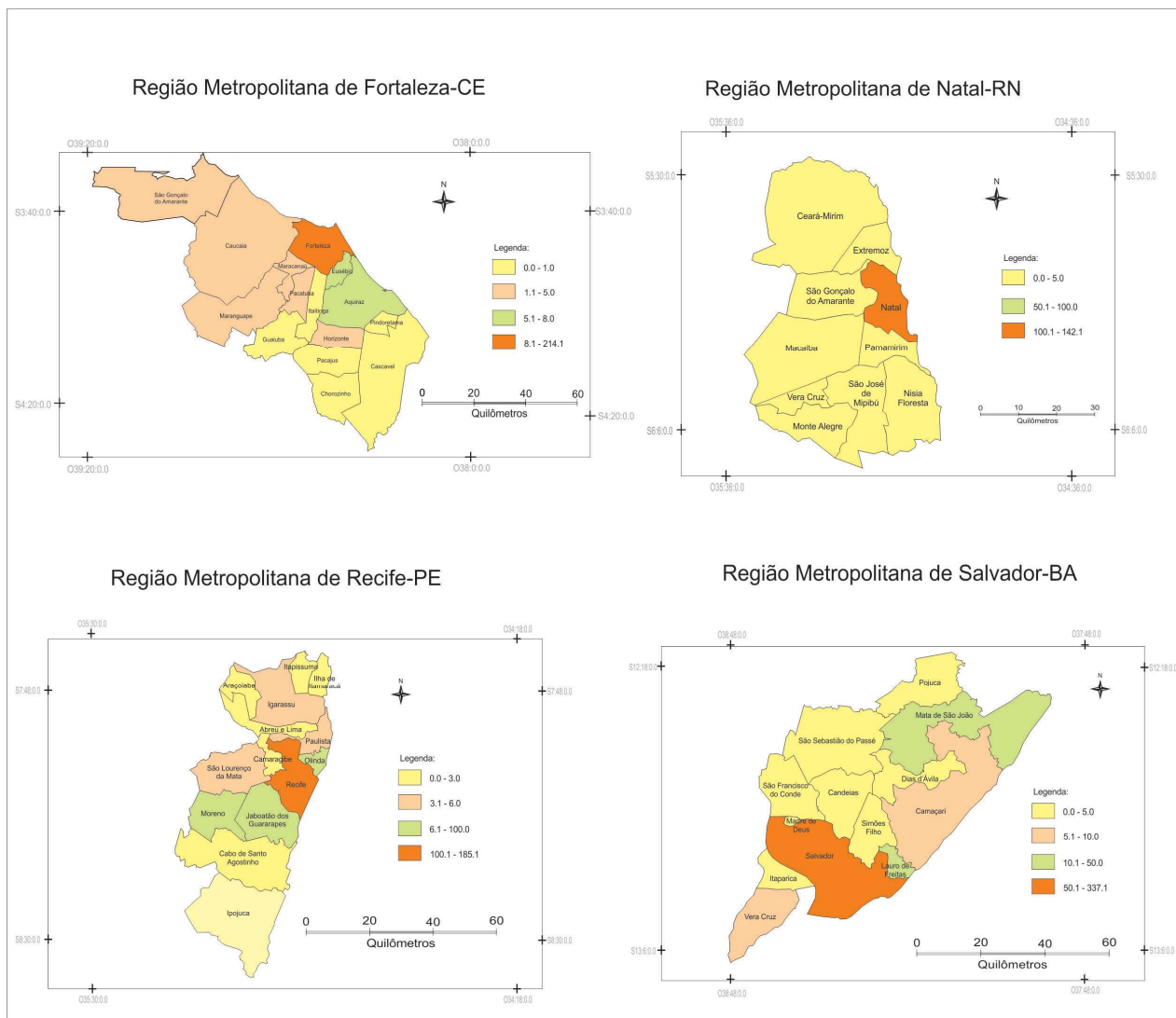
Na Figura 6, apresentam-se os níveis de integração dos municípios com atividade turística em relação ao indicador agências de turismo nas quatro RMs.

Ao observar-se a referida figura, nas RMs, apresenta-se um alto nível de desigualdades na distribuição espacial desse serviço, com concentração maciça nas metrópoles. Nas RMs de Fortaleza, Recife e Salvador, há alguns municípios com médio e baixo nível de integração, com base na existência desse equipamento em outros municípios fora das respectivas capitais; contudo, excetuando-se a capital, na RM de Natal todos os municípios mostram-se com um nível praticamente inexistente de integração.

As RMs de Fortaleza e Recife podem ser apontadas como as mais dinâmicas, uma vez que apresentam uma melhor distribuição dos níveis de integração territorial da atividade em seus municípios. Na RM de Salvador, há dois municípios com nível médio (Mata de São João e Lauro de Freitas) e dois com nível baixo de integração (Camaçari e Vera Cruz), enquanto no restante dos municípios inexistente nível de integração.

Assim, percebe-se que, nas RMs, há baixo nível de integração em relação à existência do serviço agências de turismo, o que demonstra poucos investimentos no desenvolvimento do setor, além da centralidade exercida pelas respectivas metrópoles das RMs em estudo, apesar da grande potencialidade turística existente nos demais municípios metropolitanos.

Figura 6. Distribuição espacial das agências de turismo nas RMs de Fortaleza, Natal, Recife e Salvador

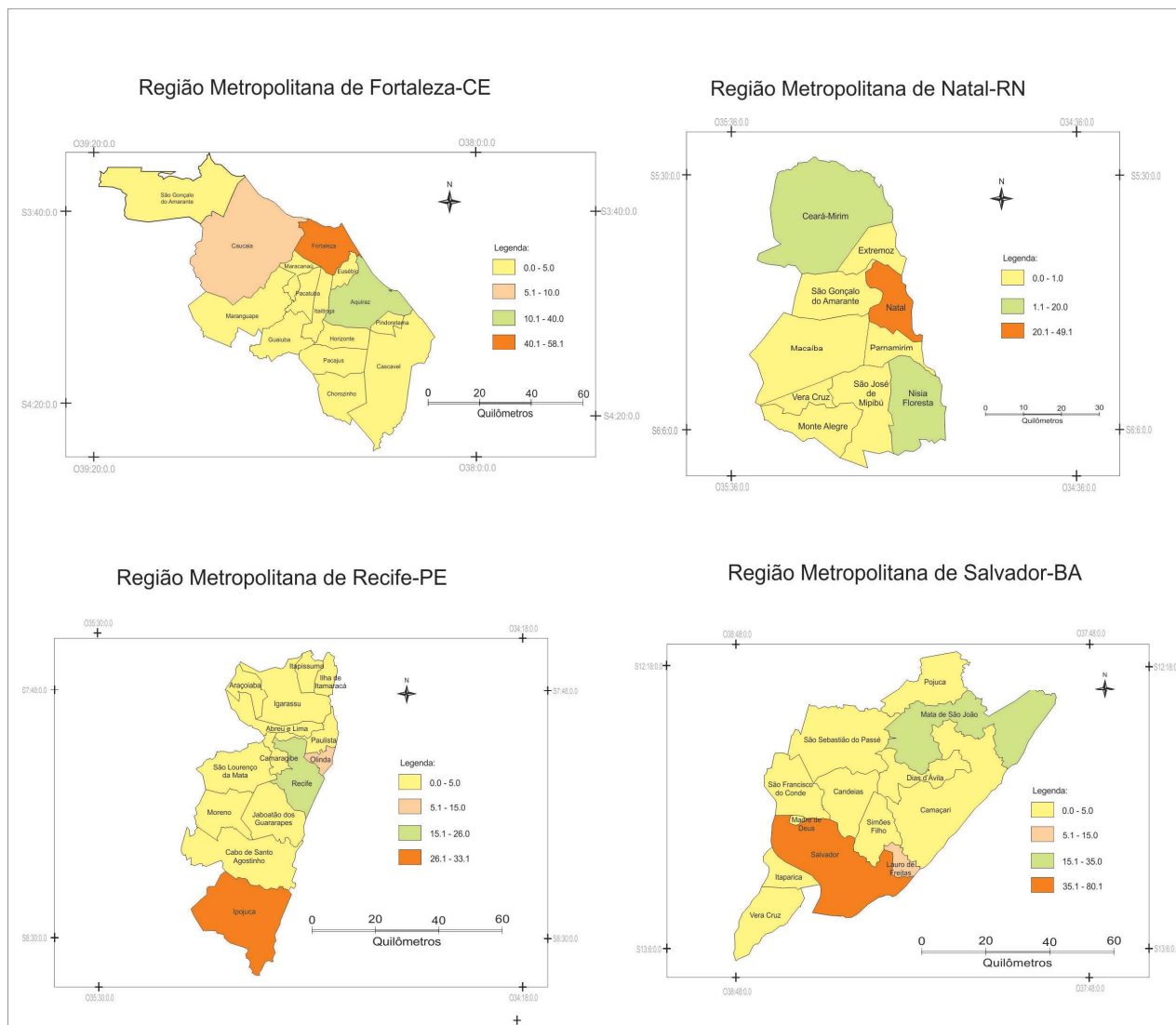


Fonte: CADASTUR, 2013. Fonte do mapa: IBGE, 2009. Autoria dos mapas: ALVES, Larissa da S. Ferreira, 2014.

Percebe-se a mesma lógica no estudo da espacialidade de outro serviço: o número de meios de hospedagem existentes nos municípios metropolitanos (cf. Figura 7).

Na Figura 7, aponta-se, mais uma vez, a centralidade das capitais com relação ao número de hospedagens; todavia, nesse indicador da RM de Recife, quem se destaca é o município de Ipojuca, apresentando nível máximo de integração, enquanto a capital Recife se apresenta com nível médio e Olinda com nível baixo. Tal fato refere-se ao extenso litoral sul pernambucano com praias internacionalmente reconhecidas, como a de Porto de Galinhas.

Figura 7. Distribuição espacial dos meios de hospedagem nas RMs de Fortaleza, Natal, Recife e Salvador



Fonte: CADASTUR, 2013. Fonte do mapa: IBGE, 2009. Autoria dos mapas: ALVES, Larissa da S. Ferreira, 2014.

As RMs de Fortaleza e Salvador mostram-se com uma dinâmica bastante semelhante, pois, com exceção das capitais, ambas apresentam um município com baixo (Caucaia/CE e Lauro de Freitas/BA) e outro com médio nível de integração (Aquiraz/CE e Mata de São João/BA), permitindo-se entender que essa espacialização reflete a concentração das ações de ordenamento territorial dadas pelo PRODETUR a esses municípios.

Na RM de Natal, há dois municípios com nível médio (Ceará-Mirim/RN e Parnamirim/RN) e o restante sem nível de integração. Entretanto a capital Natal apresenta-se como a grande polarizadora dos meios de hospedagem em sua região metropolitana.

O cenário encontrado, com base na análise das figuras, permite afirmar que alguns municípios estão desconexos da atividade turística desenvolvida nas RMs em questão, revelando que a integração territorial metropolitana, com base na atividade turística, ainda é baixa, e confirmando que as ações concentradas de ordenamento territorial, dadas por meio dos PRODETUR I e II, contribuem para que, no decurso do tempo, a

atividade não tenha mecanismos para diversificar-se e reinventar-se com base em novas propostas ou em elementos turísticos que enquadrem os demais municípios metropolitanos e os novos segmentos ao setor.

5. Conclusão

Polat (2009) afirma que o planejamento aplicado em cada país depende dos respectivos sistemas legais e das estruturas institucionais, das leis e, principalmente, da interpretação dos papéis de diferentes atores no processo de desenvolvimento e de planejamento. Nesse sentido, pesquisam-se, neste trabalho, os diferentes graus de envolvimento dos territórios metropolitanos com a atividade turística, mostrando que, embora inclusos em um mesmo macroprocesso de planejamento da atividade por vias PRODETUR I e II, o turismo, em cada RM estudada, imprime marcas e percepções de planejamento em turismo nos respectivos territórios.

Em tal pesquisa, embora desafiadora, captam-se as nuances das diferenciações da espacialização da atividade no território pela padronização de banco de dados e de fontes de pesquisas, o que atualmente é um dos principais desafios para os pesquisadores de turismo no Brasil. Apesar dessa realidade e também da compreensão de que demais estudos e informações são importantes para uma análise mais aprofundada sobre o OT do turismo, parte-se de fontes de dados existentes e eficientes para uma escala tão ampla de análise comparativa, como a escala regional, os planos executivos das ações dos PRODETUR I e II, e do CADASTUR.

Nessa empreitada, constata-se o grande investimento no turismo sol e mar em detrimento a outros tipos de turismo. Logo, as figuras mostram que os municípios litorâneos, especialmente as metrópoles, recebem maiores quantidades de investimentos financeiros, em detrimento dos demais municípios metropolitanos, tanto nas ações do PRODETUR/NE I, quanto do II. Verifica-se esse fato por meio do baixo nível de integração dos demais municípios metropolitanos na atividade turística, mormente dinamizada pelas respectivas capitais.

Assim, é possível afirmar que o planejamento e o ordenamento do território para a atividade são de fundamental importância na perspectiva de dinamizar e distribuir oportunidades de integração com o setor para além da concentração e centralização de investimentos, que, historicamente, se praticam nas gestões públicas, tanto nacional, quanto estaduais.

Espera-se que o turismo — não só nas RMs, mas em demais espaços estaduais — seja tomado como propiciador de oportunidades, captando as diferenciações territoriais como potencialidades latentes para o desenvolvimento de práticas. E que novos estudos sejam formulados no sentido de compreender-se a atividade pela perspectiva territorial com base em novas e amplas bases de dados e de informações.

6. Referências

ALVES, Larissa da S. Ferreira; DANTAS, Eustógio W. Correia. Decurso histórico do turismo no estado da Bahia: Antônio Carlos Magalhães (ACM) e a cultura local como fatores intervenientes para o desenvolvimento da atividade. **GeoTextos**, vol. 9, n.º 1, p. 113–127, jul. 2013.

- _____. Turismo e região nordeste brasileira: reconfiguração territorial litorânea da Colônia ao II PND. **GEOSUL**, Florianópolis, vol. 31, n.º 61, p 7-32, jan./jun. 2016.
- BECKER, Bertha. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. In: YÁZIGI, Eduardo; CARLOS, Ana Fani A.; CRUZ, Rita de Cássia A. **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- BRASIL. Ministério de Turismo. **CADASTUR**. Disponível em: <<http://www.cadastur.turismo.gov.br/cadastur/index.action>>. Acesso em: 28 jul. 2013.
- _____. **Plano Nacional de Turismo 2003/2007**. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/pla_no_nacional_turismo_2003_2007.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2013.
- _____. **Plano Nacional de Turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão**. Disponível em: <http://institucional.turismo.gov.br/portalmtur/export/sites/default/Portal_Mtur/eral/pn_2007_2010.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2013.
- _____. **Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento — II PND (1975-1979)**. Brasília/DF: Senado, 1974.
- COSTA, Carlos; UMBELINO, Jorge; AMORIM, Ericka A. relação entre a formação superior em turismo e o planejamento turístico: o caso português. **Cultur**, ano 6, n.º 2, jun. 2012.
- FERRÃO, João. **O ordenamento do território como política pública**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.
- LEMOS, Clara C. Planejamento do turismo em âmbito federal: uma análise dos instrumentos utilizados e dos investimentos no setor. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 47, n.º 6, p. 1.401-1.427, nov./dez. 2013.
- MORAES, Antônio Carlos R. **Bases da formação territorial do Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2000.
- NASCIMENTO, Vânia Lúcia Quadros; SIMONIAN, Ligia Terezinha Lopes; FARIAS FILHO, Milton Cordeiro. Tourism public policy of Amazonas from the Multiple Streams Model. **Caderno Virtual de Turismo**, Rio de Janeiro, vol. 16, n.º 1, p.141--157, abr. 2016.
- POLAT, Erkan. A ‘New and soft’ urban planning paradigm: the strategic spatial planning. **Debreceni Műszaki közlemények**, vols. 1-2, p. 89-100, 2009. Disponível em: <http://www.eng.unideb.hu/userdir/dmk/docs/20091/09_1_09.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2015.
- REBOLLO, Fernando J. A. Vera. Variable territorial e los procesos de desarrollo turístico. **Arquitectura e turismo: planos e projetos**. Barcelona: UPC, Dep. de Urbanismo Ordenação do Território, 1996, p. 87.
- SCHIFFER, Sueli Ramos. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004.
- SILVA, Carlos A. Franco da. Fronteira agrícola capitalista e ordenamento territorial. In: SANTOS, Milton *et al.* **Território, territórios: ensaios sobre ordenamento territorial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina. 2007.
- TIMÓN, Diego A. Barrado. Ordenación territorial y desarrollo turístico: posibilidades, modelos y esquemas de ordenación territorial del turismo en la España de las autonomías. **Estudios turísticos**, n.º, p. 3-2, 2001.
- VERA, J. Fernandez. (Coord.). **Análise territorial do turismo: uma nova geografia do turismo**. Barcelona: Ariel, 1997.

**ORDENAMENTO TERRITORIAL DO TURISMO NAS
REGIÕES METROPOLITANAS DE FORTALEZA,
NATAL, RECIFE E SALVADOR: PRODETUR I E II E
ESTRUTURAS DE APOIO TURÍSTICO**

Lívia Gabriela Damião de Lima
Larissa da Silva Ferreira Alves
Ângelo Magalhães da Silva

VIEIRA, Elias M.; ALMEIDA, Joaquim A.; SOUZA, Marcelino de. O turismo rural como vetor de desenvolvimento regional e local. CONGRESSO INTERNACIONAL SOBRE TURISMO RURAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 5., 2006, Santa Maria. **Anais...** Santa Maria: FACOS/UFSM, p.122-130, 2006.