

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA - UDESC
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO - FAED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL E
DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL - PPGPLAN

ÍCARO CORIOLANO HONÓRIO

PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO, PLANOS REGIONAIS
COSTEIROS E PLANOS DIRETORES: POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORTALEZA (CE)
E FLORIANÓPOLIS (SC) PARA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL DO TURISMO
(2021)

FLORIANÓPOLIS

2021

ÍCARO CORIOLANO HONÓRIO

**PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO, PLANOS REGIONAIS
COSTEIROS E PLANOS DIRETORES: POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORTALEZA (CE)
E FLORIANÓPOLIS (SC) PARA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL DO TURISMO
(2021)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, área de concentração em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental.

Orientadora: Profa. Dra. Isa de Oliveira Rocha.

FLORIANÓPOLIS

2021

**Ficha catalográfica elaborada pelo programa de geração automática da
Biblioteca Setorial do FAED/UDESC,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

Honório, Ícaro Coriolano
Programa de Regionalização do Turismo, Planos Regionais
Costeiros e Planos Diretores : Políticas Públicas de Fortaleza (CE) e
Florianópolis (SC) para o Planejamento Territorial do Turismo
(2021) / Ícaro Coriolano Honório. -- 2021.
226 p.

Orientadora: Isa de Oliveira Rocha
Tese (doutorado) -- Universidade do Estado de Santa Catarina,
Centro de Ciências Humanas e da Educação, Programa de
Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento
Socioambiental, Florianópolis, 2021.

1. Planejamento Territorial do Turismo. 2. Políticas Públicas. 3.
Programa de Regionalização do Turismo. 4. Planos Regionais
Costeiros. 5. Planos Diretores. I. de Oliveira Rocha, Isa . II.
Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências
Humanas e da Educação, Programa de Pós-Graduação em
Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental. III.
Título.

ÍCARO CORIOLANO HONÓRIO

**PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO, PLANOS REGIONAIS
COSTEIROS E PLANOS DIRETORES: POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORTALEZA (CE)
E FLORIANÓPOLIS (SC) PARA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL DO TURISMO
(2021)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, área de concentração em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Isa de Oliveira Rocha
Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

Membros:

Prof. Dr. Fábio Perdigão Vasconcelos
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Profa. Dra. Keila Cristina Nicolau Mota
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE)

Prof. Dr. Vinicius de Lucca Filho
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina (IFSC)

Prof. Dr. Francisco Canella
Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

Florianópolis, 15 de dezembro de 2021.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Professora Isa de Oliveira, um ser de luz que me acolheu com muito carinho, atenção e generosidade em todo o processo do Doutorado e com quem tive a sorte e honra de conviver e aprender.

Aos meus pais, Ivaneide e Rosemiro, que mesmo diante de tantas dificuldades, esforçaram-se para me dar a oportunidade de acesso à educação que eles não puderam ter.

À Professora Keila Mota, grande amiga e maior incentivadora da minha carreira, quem me abriu as portas para o mundo acadêmico.

Ao Professor Vini de Lucca, por toda dedicação e empenho em me ajudar em tantos momentos da tese.

À Professora Glaucia Assis, minha admiração, afeto e reconhecimento por todo o seu trabalho e dedicação ao PPGPLAN.

Aos meus colegas do PPGPLAN, com os quais compartilhei tantos momentos de alegria e aprendizado, especialmente à Kelli Dacol, amiga que me deu toda a motivação necessária para a coragem de mudar os rumos da minha pesquisa e seguir na direção que eu realmente almejava.

Aos meus mestres das línguas portuguesa, espanhola e inglesa, que me prestaram muito apoio na escrita da tese: Joelma Leite (Tcho), Félix Lozano e Cristiane Viana (Cris).

À Lyvia Chaves, pela colaboração com os mapas e por ser uma fofura de pessoa que conquista fácil o coração de todos.

À Mariza Dreyer, com quem eu conheci o amor na sua forma mais pura.

Esta tese representa uma relação de amor com duas casas que, por muito tempo, eu sei, vão dividir o meu coração: Fortaleza e Florianópolis.

“Sigo sem saber

Que lugar me pertence

Que eu possa abandonar

Que lugar me contém

Que possa me parar” (Paula Toller, 2002)

RESUMO

Considerando que a atividade turística contribui significativamente para a economia dos estados do Ceará e de Santa Catarina, e compreendendo que o seu desenvolvimento necessita estar aliado à sustentabilidade ambiental, econômica, política e social, é preciso que o território se organize de modo que as políticas públicas alcancem o desenvolvimento. Esta pesquisa aborda a relação entre turismo e planejamento territorial nas políticas públicas de Fortaleza (CE) e Florianópolis (SC). Para tanto, o objetivo principal trata de analisar as políticas públicas de Fortaleza e Florianópolis a partir das diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo, dos Planos Regionais Costeiros e Planos Diretores municipais. Esta pesquisa caracteriza-se como de revisão teórico-temática, documental e empírica, sendo também qualitativa. O referencial teórico trabalhado inclui os conceitos de turismo litorâneo, planejamento e governança territorial, regionalização e urbanização turísticas. A literatura já produzida sobre o tema encontra-se dividida nos seguintes eixos temáticos: planejamento territorial do turismo; o turismo nos planos regionais costeiros e diretores; regionalização e governança do turismo. Os resultados da pesquisa evidenciam a necessidade de mais políticas públicas em prol do desenvolvimento turístico sustentável de Fortaleza e Florianópolis. Mesmo com ações relevantes promovidas pelo poder público no que concerne às políticas do Programa de Regionalização do Turismo, dos Planos Regionais Costeiros e Planos Diretores, o desenvolvimento regional, a prática da governança territorial e as iniciativas de desenvolvimento sustentável do turismo a partir das políticas e interfaces institucionais necessitam avançar mais.

Palavras-chave: Planejamento Territorial do Turismo; Políticas Públicas; Programa de Regionalização do Turismo; Planos Regionais Costeiros; Planos Diretores.

ABSTRACT

Considering that the touristic activity contributes significantly to the Ceara and Santa Catarina States economy, and grasping that its development requires it to be aligned to the environmental, economical, political and social sustainability, it is necessary that these states' territories are arranged in order that the public policies reach development. This research aims to approach the relationship between tourism and territorial planning in the Fortaleza (CE) and Florianopolis (SC) public policies. For this purpose, its main target serves to analyze Fortaleza and Florianópolis public policies from the Tourism Regionalization Program, the Coastal Regional Plans and the Municipal Management Plans guidelines. This research characterizes itself as a study of theme-theoretical revision, documental and empirical, being a qualitative work as well. The theoretical referencial discussed includes the concepts of litoral tourism, planning and territorial governorship, touristic regionalization and urbanization. The literature review about this theme, which has already been produced, is divided in the following axes themes: tourism territorial planning; tourism at regional coastal and management plannings; tourism regionalization and governorship. The study results emphasize the need for more public policies on behalf of the development of sustainable tourism in Fortaleza and Florianopolis cities. Even with relevant actions promoted by the public authorities, concerning to the policies of the Tourism Regionalization Program, the Coastal Regional Plans and the Management Plans, the regional development, the practice of the territorial governorship and the sustainable tourism development initiatives starting from the policies and institutional interfaces have the necessity to develop more and beyond.

Keywords: Tourism Territorial Planning; Public Policies; Tourism Regionalization Program; Coastal Regional Plans; Management Plans.

RESUMEN

Si consideramos que la actividad turística contribuye significativamente a la economía de los estados de Ceará y Santa Catarina, y entendiendo que su desarrollo debe estar aliado a la sostenibilidad ambiental, económica, política y social, el territorio debe organizarse de tal manera que las políticas públicas consigan el desarrollo. Esta investigación aborda la relación entre el turismo y la planificación territorial en las políticas públicas de Fortaleza (CE) y Florianópolis (SC). A tal efecto, el objetivo principal busca analizar las políticas públicas de Fortaleza y Florianópolis a partir de las orientaciones del Programa de Regionalización del Turismo, los Planes Regionales Costeros y los Planes Maestros municipales. Esta investigación se distingue por ser un estudio de revisión teórico-temática, documental y empírica, siendo también cualitativa. El marco teórico trabajado incluye los conceptos de turismo costero, planificación y gobernanza territorial, regionalización y urbanización turística. La literatura ya producida sobre el tema se divide en los siguientes ejes temáticos: planificación territorial del turismo; el turismo en los planes regionales costeros y maestros; regionalización y gobernanza del turismo. Los resultados de la investigación ponen de manifiesto la necesidad de más políticas públicas en pro del desarrollo turístico sostenible en Fortaleza y Florianópolis. Incluso con acciones relevantes impulsadas por los poderes públicos en lo que se refiere a las políticas del Programa de Regionalización Turística, Planes Regionales Costeros y Planes Maestros, el desarrollo regional, la práctica de la gobernanza territorial y las iniciativas de desarrollo turístico sostenible basadas en políticas e interfaces institucionales deben ir más lejos.

Palabras clave: Planificación Territorial del Turismo; Políticas Públicas; Programa de Regionalización Turística; Planes Costeros Regionales; Planes Maestros.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Mapa da Instância de Governança Fortaleza.....	38
Figura 2 –	Mapa da Instância de Governança Grande Florianópolis	39
Figura 3 –	Orla da Beira-Mar de Fortaleza nos anos 1970	105
Figura 4 –	Orla da Praia de Iracema na década de 1990	106
Figura 5 –	Orla da Praia do Futuro na década de 1970	107
Figura 6 –	Ponte Hercílio Luz vista do bairro Estreito, década de 1950	109
Figura 7 –	Vista aérea de Florianópolis, década de 1970	110
Figura 8 –	Praia da Joaquina (Florianópolis), década de 1970.....	111
Figura 9 –	Estátua de Iracema Guardiã/Praia de Iracema, 2020.....	117
Figura 10 –	Praia do Mucuripe, 2021	118
Figura 11 –	Praia da Joaquina, 2016.....	121
Figura 12 –	Lagoa da Conceição, 2015	125
Figura 13 –	Ponte Hercílio Luz, 2020	125
Figura 14 –	Praia de Naufragados (Sul da Ilha), 2018	127
Figura 15 –	Localização do PEPRIM	145
Figura 16 –	Localização do Parque Estadual do Cocó	148
Figura 17 –	Área pertencente ao Parque Estadual do Cocó.....	149
Figura 18 –	<i>Clusters</i> Grande Fortaleza.....	170
Figura 19 –	Aeroporto Internacional de Fortaleza.....	172
Figura 20 –	Centro de Eventos do Ceará	173
Figura 21 –	Terminal Marítimo do Mucuripe.....	175
Figura 22 –	Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura	176
Figura 23 –	Palácio da Abolição.....	177
Figura 24 –	Museu da Imagem e do Som	178
Figura 25 –	Centro de Turismo do Ceará	179
Figura 26 –	Centro de Eventos de Canasvieiras	192

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Pesquisas que abordam a temática de planejamento do turismo.....	19
Quadro 2 – Pesquisas que abordam a temática de planejamento territorial e turismo.....	23
Quadro 3 – Pesquisas que abordam a temática de instâncias de governança de turismo	27
Quadro 4 – Políticas, projetos, leis e programas referentes ao planejamento territorial do turismo.....	39
Quadro 5 – Planos territoriais estaduais e municipais vigentes em instituições públicas que incorporam a área litorânea do Ceará e de Santa Catarina	41
Quadro 6 – Planos diretores dos municípios de Fortaleza e Florianópolis	41
Quadro 7 – Ações dos estados do Ceará e de Santa Catarina para a consecução do plano diretor conjunta com os municípios	64
Quadro 8 – Componentes ambientais do município de Fortaleza.....	129
Quadro 9 – Componentes ambientais do município de Florianópolis	130
Quadro 10 – Análise do Recurso e Valor Fundamental “Turismo e Lazer”	145

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP	Área de Preservação Permanente
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CADASTUR	Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos
CNT	Conselho Nacional de Turismo
EGP	Escola de Gestão Pública
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
EMCETUR	Empresa Cearense de Turismo S.A
FUNCAP	Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FUNGETUR	Fundo Geral do Turismo
IGR	Instâncias de Governança Regional
IPUF	Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis
MTUR	Ministério do Turismo
PAPP	Programa Estadual de Alianças Público-Privadas
PCM	Planejamento Costeiro e Marinho do Ceará
PEGC	Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro
PGI	Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima
PNGC	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PNT	Política Nacional de Turismo
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
PRODETUR	Programa de Desenvolvimento do Turismo
PRODETURIS	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Litoral do Ceará
PRT	Programa de Regionalização do Turismo
SANTUR	Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santa Catarina
SDE	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável de Santa Catarina
SDR	Secretarias de desenvolvimento regional
SEMACE	Secretaria de Meio Ambiente do Ceará
SETFOR	Secretaria Municipal de Turismo de Fortaleza
SETUR-CE	Secretaria de Turismo do Estado do Ceará
SEUC	Sistema Estadual de Unidades de Conservação do Ceará
SEUMA	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza

SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SINDEGTUR	Sindicato dos Guias de Turismo
UC	Unidade de Conservação
ZEEC	Zoneamento Ecológico-Econômico da Zona Costeira do Estado do Ceará
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZEPH	Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico
ZUCT	Zona de Uso Comunitário Tradicional
ZPA	Zona de Preservação Ambiental

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO	44
2.1	PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO: BRASIL, CEARÁ E SANTA CATARINA	44
2.1.1	Os programas de governo	44
2.1.2	Os planos de governo.....	56
2.2	O TURISMO NA LEGISLAÇÃO VIGENTE FEDERAL E DOS ESTADOS DO CEARÁ E DE SANTA CATARINA	61
2.3	PROJEÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO.....	72
2.3.1	O cenário da pandemia de COVID-19 no turismo.....	74
2.4	O TURISMO NOS ATUAIS PLANOS REGIONAIS COSTEIROS DOS ESTADOS DO CEARÁ E DE SANTA CATARINA.....	79
2.4.1	Revisão da formação sócio-espacial da zona costeira e evolução do turismo litorâneo nos estados do Ceará e de Santa Catarina	79
2.4.2	Turismo litorâneo e políticas de gerenciamento costeiro nos Estados do Ceará e Santa Catarina	90
3	TURISMO E URBANIZAÇÃO-METROPOLIZAÇÃO EM FORTALEZA E FLORIANÓPOLIS	100
3.1	O TURISMO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO	100
3.2	CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA	102
3.2.1	Fortaleza.....	102
3.2.2	Florianópolis	108
3.3	CARACTERIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA	113
3.3.1	Fortaleza.....	113
3.3.2	Florianópolis	120
3.4	O TURISMO NOS PLANOS DIRETORES	127
3.4.1	Dimensão ambiental	131
3.4.2	Dimensão social e política	132
3.4.3	Dimensão econômica	136
3.5	O TURISMO NO PROJETO ORLA	138
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	143
4.1	GERENCIAMENTO COSTEIRO	143

4.1.1	Fortaleza	143
4.1.2	Florianópolis	153
4.2	PLANO DIRETOR	155
4.2.1	Fortaleza	155
4.2.2	Florianópolis	160
4.3	GOVERNANÇA TURÍSTICA	166
4.3.1	Fortaleza	166
4.3.2	Florianópolis	184
4.3.3	Instâncias de Governança Regional	198
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	200
	REFERÊNCIAS	204
	ANEXO A – QUESTIONÁRIOS COM INSTRUMENTOS PARA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO PLANEJAMENTO TERRITORIAL DO TURÍSTICO EM FORTALEZA E FLORIANÓPOLIS	221

1 INTRODUÇÃO

A proposta desta pesquisa é analisar as políticas públicas de Fortaleza (CE) e Florianópolis (SC) a partir das diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo, dos Planos Regionais Costeiros e Planos Diretores, voltadas para o planejamento territorial (em escala urbana e regional) do turismo.

O turismo na atualidade representa uma nova forma de se pensar sobre as possibilidades socioeconômicas. Com o passar do tempo ele se renova, agrega novas tecnologias, expande-se no espaço, impondo-se como atividade que desponta como uma das que mais se desenvolvem na economia mundial. No olhar do consumidor, representa outro estado de ser, uma transposição para uma vida de prazeres e experiências únicas, um bem intangível guardado em memórias e fotografias. O Brasil está se inserindo nesse contexto, mesmo que de forma acanhada, alcançando posições nos *rankings* de países visitados que ainda não condizem com toda a sua potencialidade turística.

O fato de o setor de turismo ser o mais impactado pela atual crise provocada pela pandemia de COVID-19, discussão aprofundada em capítulo posterior, acentua o problema da desigualdade social no Brasil, uma vez que é uma atividade com predomínio de pequenos negócios e alta empregabilidade de mão de obra precarizada. Assim, para além da aguda vulnerabilidade setorial, há ainda um alto grau de vulnerabilidade das pessoas empregadas no turismo (OMENA, 2020).

Em 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, criou-se o Programa de Regionalização do Turismo com o objetivo de apoiar a estruturação dos destinos, a gestão e a promoção do turismo no país, a partir de oito eixos estruturantes, com vistas à promoção do desenvolvimento regional e enfoque territorial (BRASIL, 2007). Esses eixos “representam, de forma prática e aplicável, o próprio ciclo de desenvolvimento e produção de atividades, bens e serviços turísticos nas regiões e municípios” (BRASIL, 2013, p. 27).

As Instâncias de Governança Regional do Ceará e de Santa Catarina estão inseridas no contexto do Programa de Regionalização do Turismo. Criadas a partir de 2008, as Instâncias de Governança Regional são organizações com participação dos poderes público e privado dos municípios componentes das regiões turísticas¹, com o papel de planejar e coordenar o

¹ Cada uma das regiões turísticas estaduais apresenta uma IGR – no caso de Santa Catarina: Grande Florianópolis, Encantos do Sul, Caminho dos Canyons, Serra Catarinense, Vale Europeu, Caminho dos Príncipes, Vale do Contestado, Grande Oeste, Caminhos da Fronteira, Costa Verde e Mar, Caminhos do Alto Vale e Vale das Águas; no caso do Ceará: Cariri, Centro Sul/Vale do Salgado, Chapada da Ibiapaba, Fortaleza,

Programa em âmbito regional, juntamente ao Órgão Oficial do Turismo da Unidade da Federação. Trata-se do reconhecimento e do fortalecimento das organizações geridas de forma compartilhada pelo poder público, empresários, sociedade civil e instituições de ensino dos municípios dessas regiões, e seu papel é zelar para que essa proposta seja executada com o objetivo de ampliar e incrementar a atividade turística no Brasil, ampliando a participação da sociedade nos processos decisórios e na gestão da atividade turística, além de servirem como mecanismo para a qualificação e ampliação da oferta turística regional (BRASIL, 2019a; SANTA CATARINA, 2018c).

A motivação para a realização desta pesquisa se deu em virtude da formação do pesquisador em Hotelaria e sua experiência profissional na Secretaria de Turismo do município costeiro de Caucaia, estado do Ceará, período em que desempenhou como servidor público o cargo de analista de turismo e atuou nas políticas públicas de turismo do município. Posteriormente, assumiu o cargo de professor efetivo do Instituto Federal de Santa Catarina, campus Garopaba, litoral centro-sul do estado de Santa Catarina, na área de turismo, o que o instigou a pesquisar em nível doutoral sobre as políticas voltadas para o planejamento e gestão do turismo sob a ótica do planejamento territorial.

Ceará e Santa Catarina têm no turismo uma de suas principais atividades econômicas. Dados da última pesquisa da temporada de verão 2017/2018 revelaram que o índice de atividades turísticas em Santa Catarina no mês de dezembro de 2017 demonstrou uma variação de 10,2% com relação ao mês anterior, sendo a mais positiva entre os estados analisados (12 UFs), enquanto o Brasil obteve a variação de 2,8%. Em relação ao volume de atividades turísticas em Santa Catarina em janeiro de 2018, em comparação a janeiro de 2017, houve crescimento de 3% (SANTA CATARINA, 2018b)².

Dados da Secretaria de Turismo do Estado do Ceará (SETUR-CE) revelam que, no período de 2006 a 2016, o fluxo turístico via Fortaleza teve um aumento de 2.062.493 para 3.243.501 turistas, com variação de 57,3%, crescendo na base de 4,6% ao ano. O fluxo internacional no período caiu de 268.124 para 265.154 turistas, apresentando variação de -1,1%, sendo a taxa anual de crescimento na ordem de -0,1%. A taxa de empregos gerados pela atividade no estado cresceu 8,0% ao ano e a participação da renda gerada pelo turismo no Produto Interno Bruto da economia (PIB) saltou de 9,4% para 11,7% (CEARÁ, 2016a).

Mesmo com os números animadores, os estados enfrentam problemas que afetam

Litoral Extremo Oeste, Litoral Leste, Litoral Oeste, Serra da Aratanha e Baturité, Sertão Central, Sertão dos Inhamuns, Vale do Acaraú e Jaguaribe.

² Destaca-se que não foi possível obter dados mais recentes referentes ao fluxo turístico do Ceará e de Santa Catarina, visto que se tratam das últimas pesquisas realizadas pelos órgãos estaduais de turismo.

diretamente a qualidade dos destinos turísticos. O estado de Santa Catarina apresenta uma beleza natural destacável que atrai turistas e aumenta a qualidade de vida da sua população. Entretanto, esses recursos naturais tão relevantes para o estado têm sido ambientalmente degradados pelo aumento da urbanização, da produção industrial e até mesmo por impactos ambientais (CHAVES, 2017).

Grande parte das políticas e ações voltadas para o turismo no estado do Ceará está relacionada à ideia de desenvolvimento sustentável (econômico, social, cultural e ambiental) aliado à visão empresarial e neoliberal de produtividade e competitividade dos lugares. No entanto, percebe-se que essa ideia não se concretiza em sua totalidade, principalmente no que se refere à elevação das condições sócio-espaciais da população (PAIVA, 2014). Conforme Gandara e Ramos (2008, p. 5), “a maioria dos municípios onde se realizam os empreendimentos turísticos no Ceará são locais com pouca infra-estrutura urbana, além de outras deficiências”.

E no tocante à relevância da competitividade para o destino turístico, Mota (2015, p. 05) a entende como “um veículo que poderá proporcionar qualidade de vida aos moradores de uma localidade turística competitiva” e Mazaro (2017, p. 1) ressalta ainda que “a inovação é um fator de competitividade para os destinos e regiões turísticas”. Os destinos necessitam inovar em políticas públicas e serviços que imprimam maior sustentabilidade à atividade turística, contribuindo também para sua boa reputação perante turistas e comunidades locais.

Queiroz (2017) discute que há um consenso no que concerne aos equívocos na forma como se produz o espaço urbano no litoral cearense. Observa-se que as municipalidades, como no caso de Fortaleza, são incapazes de escolher formas urbanas adequadas às características da ocupação anterior do território e em harmonia com as paisagens naturais.

Florianópolis, por sua vez, vem seguindo um modelo de urbanização que coloca em risco o meio ambiente por problemas ocasionados pela deficiência de saneamento básico (como a falta de água na temporada de verão e a contaminação de praias), pela dificuldade de mobilidade urbana (transporte público inadequado, congestionamentos em direção aos principais balneários), acompanhada por uma ocupação de áreas ambientalmente frágeis, verticalização intensiva, cabendo rever as propostas de uso do solo urbano, de forma a promover a sustentabilidade urbana (SCHUSSEL, 2012).

As atividades destinadas a conhecer e avaliar os recursos naturais de um país necessitam estar incluídas, desde já, entre as preocupações fundamentais do planejamento e da política em ciência e tecnologia. Torna-se necessário levar em conta, também, que os setores pobres urbanos e rurais sobrevivem, na maioria dos casos, em condições ambientais

conflituosas pela dificuldade de acesso à terra urbana e rural: são altamente vulneráveis à erosão, ao esgotamento dos solos, à contaminação das águas, às catástrofes e às intempéries climáticas, entre outras questões. As políticas destinadas às melhorias de condições de vida dessas populações não podem deixar de reconhecer essa situação estrutural básica e, em particular, os modos como são apropriados os recursos naturais (GRINOVER, 1989).

Percebe-se, então, a relevância deste estudo para a investigação da dinâmica territorial do turismo em dois municípios, que são capitais estaduais e têm essa atividade como um dos principais motores de sua economia, ainda se destacando como destinos urbanos e litorâneos. A análise desses dois extremos do país (Nordeste e Sul) busca, assim, estudar com mais aprofundamento a configuração das políticas públicas de turismo sob a ótica do planejamento territorial.

A partir dos levantamentos e análises efetuados, espera-se que sejam elaboradas propostas pelo poder público, iniciativa privada, pesquisadores e comunidade interessada para o fomento de políticas públicas de turismo voltadas para o desenvolvimento regional e utilização responsável dos recursos naturais. Espera-se, também, que este estudo auxilie na geração de indicadores que possam contribuir para a gestão pública do turismo no sentido de trazer aos gestores subsídios para uma visão mais ampla e inovadora do planejamento turístico com foco territorial; além da possibilidade de oferecer aos estudantes e profissionais de turismo um conhecimento mais abrangente sobre planejamento territorial do turismo, incentivando-se a produção de conhecimento científico nessa temática.

A literatura já produzida sobre o tema, considerando a revisão teórico-temática elaborada³, encontra-se distribuída nos seguintes eixos temáticos: a) planejamento territorial do turismo; b) o turismo nos planos regionais costeiros e interiores; c) regionalização e governança do turismo.

O primeiro eixo aborda as contribuições do planejamento territorial para o ordenamento da atividade turística, envolvendo as dimensões ambiental, econômica e social.

A relevância do planejamento territorial e desenvolvimento do turismo deve-se ao fato de que esta atividade vem se desenvolvendo muitas vezes de forma desordenada. Com isso, são necessárias ações de planejamento que levem à promoção de políticas públicas de turismo para integrar e articular a atividade a outros setores e que ela possa se desenvolver de forma equilibrada no território (TELES, 2011).

³ Salienta-se que essa revisão teórico-temática, realizada no período de agosto 2018 a novembro 2021, não contemplou uma pesquisa bibliométrica, mas sim consulta à plataforma de periódicos Capes e bancos de teses e dissertações.

Silveira (2002) corrobora o pensamento de Teles (2011) ao discutir que é interessante observar que entre os requisitos do planejamento está o aspecto territorial, vinculado ao uso do solo e dos recursos ambientais, dos quais o turismo é dependente. O planejamento do turismo não se encerra no ordenamento do território, sendo necessário garantir uma intervenção mais ampla sobre os subsistemas econômico e social, que são complexos por natureza e requerem mecanismos eficazes de controle sobre processos dinâmicos que podem ter muitas implicações.

Estudos recentes (levantamento realizado até o ano de 2020) que abordam essa temática em nível internacional e nacional encontram-se dispostos a seguir, no Quadro 1.

Quadro 1 – Pesquisas que abordam a temática de planejamento do turismo

PESQUISAS INTERNACIONAIS			
Título	Autor(es) e ano	Objetivo	Resultados e discussões
“Territorial tourism planning in Spain: from boosterism to tourism degrowth?”	Blazquez-Salom <i>et al.</i> (2019)	Examinar a incorporação progressiva das medidas de contenção da atividade turística no planejamento territorial do turismo na Espanha.	Os resultados apontam que a ênfase tradicional no crescimento urbano-turístico está diminuindo e que políticas mais restritivas estão sendo implementadas atualmente. Esta mudança é ilustrada através da análise de três instrumentos inovadores de planejamento territorial do turismo em Barcelona, nas Ilhas Baleares e na Região Autônoma de Valência. Esses processos ostensivamente progressistas são contraditórios devido à sua incapacidade de enfrentar diretamente o modelo de acumulação capitalista subjacente ao crescimento do turismo. Consequentemente, são necessárias medidas muito mais fortes capazes de transcender esse modelo de acumulação em busca de um verdadeiro e justo decrescimento da atividade turística.
“Spatial Imbalance Between Tourist Supply and Demand: The Identification of Spatial Clusters in Extremadura, Spain”	Rangel; Rivero (2020)	Estudar o grau de equilíbrio na distribuição dos lugares e seu nível de ocupação em uma região onde a utilização de políticas expansionistas de crescimento do setor	Os resultados obtidos confirmam a existência de fortes desequilíbrios nas localidades estudadas, permitindo a identificação de diferentes agrupamentos de alto e baixo valor. Esses

		turístico tem sido capaz de provocar um forte desequilíbrio.	resultados são representativos para o planejamento territorial, a fim de desenvolver uma estratégia que permita o desenvolvimento turístico sustentável do território.
“Tourism development in the area of the bohemian forest - the next sumava or a completely different concept?”	Pavel; Tomas (2019)	O objetivo da pesquisa foi estudar as percepções do desenvolvimento turístico no Copper Canyon (México), de acordo com as opiniões da comunidade local, a fim de avaliar a satisfação e a percepção de sustentabilidade em relação ao modelo de turismo territorial implementado.	Identificaram-se incompatibilidades que refletem a divergência entre as percepções da comunidade local e o ambiente receptor. Torna-se necessário desenvolver estratégias para garantir a convergência de interesses e expectativas.
“Metabolismo insular: flujos y retos del desarrollo territorial en las Islas Galápagos (Ecuador)”	Jàcome; Blanco-Romero (2018)	Analisar as relações de dependência do turismo, abastecimento e fluxos de combustível entre as Ilhas Galápagos e o Equador continental a partir da perspectiva do metabolismo insular e da necessidade de adaptar as políticas e o planejamento territorial a este contexto.	A abordagem do metabolismo insular (no qual as ilhas são consideradas organismos vivos, onde a contabilização dos fluxos de materiais permite conhecer o padrão de consumo da população de turistas e moradores) permite um aprofundamento no estudo de espaços complexos (caracterizados pela insularidade). A abordagem como um sistema complexo ou socioecológico nos permite conhecer o território, no qual a população e a dinâmica turística devem visar o desenvolvimento de políticas públicas de planejamento para garantir a sustentabilidade na ilha.

“Los espacios turísticos de la Comunidad Valenciana: ¿planificación territorial del turismo o evolución espontánea? Los planes regionales y el caso de Peñíscola”	Ruiz (2014)	Investigar se o planejamento territorial do turismo na Comunidade Valenciana, em nível autônomo, local e de inter-relação, está em fase integradora ou espontânea e, da mesma forma, expressar o problema da conceituação do turismo a partir de uma perspectiva territorial.	Os resultados deste estudo mostram que o planejamento territorial do turismo na Comunidade Valenciana continua se dando de forma espontânea. A causa dessa espontaneidade se deve à concepção puramente econômica do turismo, desconsiderando o caráter territorial da atividade. Enquanto isso, os municípios continuam a ter independência para administrar a atividade turística, transformando o território de forma irreversível.
PESQUISAS NACIONAIS			
Título	Autor(es) e ano	Objetivo	Resultados e discussões
“Contradições do Planejamento Territorial do Turismo no Brasil – O Distrito de São Francisco Xavier, São José dos Campos (SP)”	Araújo (2018)	Entender os problemas da organização territorial do turismo no Brasil e como o planejamento deve atuar na produção do lugar turístico	Mostrou-se que a chamada ‘plenitude’ para a organização territorial do turismo no distrito de São Francisco Xavier está longe de ser alcançada. O planejamento não está envolvido na totalidade, não é socialmente legitimado e, conforme o autor, como mostram diversos casos pelo país, o ponto de saturação já foi ultrapassado.
“Turismo, ordenamento territorial e desenvolvimento na região metropolitana de Curitiba”	Teles (2011)	Identificar e avaliar o conjunto de ações públicas e privadas necessárias ao desenvolvimento do turismo na RMC.	Os resultados apontaram a falta articulação e integração entres os atores sociais públicos e privados no planejamento territorial do turismo da região metropolitana de Curitiba, além da falta de estrutura nos municípios. Observou-se que os atores responsáveis pelo planejamento no âmbito metropolitano ficam sujeitos às decisões políticas para implementar suas ações e instrumentos de planejamento.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Os estudos citados evidenciam a necessária organização de políticas públicas de turismo no território, de modo a promover a igualdade entre os diversos atores sociais. Para Oliveira (2015, p. 24), “hoje a atividade acontece com baixo planejamento, acarretando

problemas, para comunidade local e turista”.

O segundo eixo discute a abordagem do turismo nos planos regionais costeiros e planos diretores, e suas implicações nas políticas públicas vinculadas ao planejamento em escala regional e local.

Segundo Portz *et al.* (2010), um dos desafios do gerenciamento da zona costeira brasileira concentra-se na busca de conciliar os interesses do turismo com a preservação dos recursos ambientais litorâneos, por meio de ações como a melhoria das facilidades de acesso à praia e dos serviços (segurança, higiene e alimentação). A administração eficaz destes aspectos traz resultados positivos para o futuro do gerenciamento da zona costeira. A maioria deles não possui suporte técnico para adotar as técnicas de manejo mais adequadas.

Santos (2017) corrobora o pensamento de Portz *et al.* (2010) ao afirmar que:

O ordenamento territorial de ambientes costeiros deve privilegiar e integrar os interesses econômicos, sociais e ecológicos, promovendo a inserção de regiões pouco dinâmicas no processo de desenvolvimento, o que poderá reduzir as disparidades espaciais e sociais. É necessário haver uma articulação entre as diferentes escalas administrativas, de modo a implantar instrumentos de planejamento que coordenem os usos e o desenvolvimento de atividades econômicas ao longo do litoral a fim de conservar os ecossistemas existentes e assegurar o bem estar social e econômico da população, articulando a perspectiva ambiental com a organização do espaço. (SANTOS, 2017, p. 110).

As políticas públicas, então, devem ser criadas com o intuito de mitigar conflitos e proporcionar oportunidades de crescimento ordenado, atendendo às necessidades dos habitantes locais e turistas, baseadas em um processo racional de planejamento orientado pela elaboração e execução do plano diretor da cidade. O plano diretor estabelece as diretrizes do desenvolvimento urbano de modo a atingir a melhor qualidade de vida aos habitantes, de forma participativa na gestão e no planejamento, elaborando e fiscalizando ações que proporcionem aos espaços urbanos melhorias ambientais, sociais, econômicas, políticas e culturais (DOMARESKI-RUIZ; FERNANDES; GANDARA, 2014).

Muniz (2006) diz que o reconhecimento do território por meio da análise de suas características, às quais o plano diretor deve estar atento, é o primeiro passo a ser dado no planejamento de uma cidade. Essas características se materializam, por exemplo, na escolha de áreas para investimento em implantação de indústrias, equipamentos de comércio, lazer e entretenimento, turismo e moradia. Um plano diretor consistente no que diz respeito ao ordenamento de uma cidade, para que ela possa cumprir sua função social, deverá, também, levar em consideração sua estrutura urbana, as vias históricas e sua importância no cotidiano do sistema viário.

Estudos mais recentes (levantamento realizado até o ano de 2020) que abordam essa temática em nível internacional e nacional encontram-se dispostos a seguir, no Quadro 2.

Quadro 2 – Pesquisas que abordam a temática de planejamento territorial e turismo

PESQUISAS INTERNACIONAIS			
Título	Autor(es) e ano	Objetivo	Resultados e discussões
“Turismo y nuevos paradigmas en el diseño de espacios recreativos mediante el ordenamiento territorial en islas”	Morales; Sequeira (2017)	Investigar como a existência de um sistema turístico e o desenho de espaços recreativos influencia no processo de planejamento territorial de uma ilha.	O planejamento territorial nas ilhas da Costa Rica permite uma grande flexibilidade de propostas para a intervenção do território, uma vez que são terras do Estado e seu uso pelas pessoas pode ser realizado mediante a obtenção de uma concessão, antes da aprovação de um plano regulatório. Para as ilhas que já possuem o turismo como parte de seu sistema socioeconômico, as necessidades do visitante devem ser consideradas no design das áreas de lazer, não apenas dos locais. Assim como nas áreas não costeiras, nas ilhas ou costas, é importante incorporar ativamente os habitantes locais na geração de propostas de áreas verdes, bem como em seus estágios posteriores de uso e manutenção, contribuindo para o uso adequado de suas instalações. Dessa forma, esses habitantes poderão identificar e aumentar o valor das ilhas em relação à sua própria qualidade de vida e, adicionalmente, como atração turística que poderia gerar uma fonte de emprego.
“Protecting the biodiversity in the fast urbanization age – an ecotourism zone in Hainan, China”	Tang; Chen (2016)	Analisar o Plano Zona de Ecoturismo Yanoda em Hainan, China, como exemplo do método da abordagem Ecoturismo e Desenvolvimento Sustentável.	Ao incorporar a pesquisa científica e o treinamento profissional, o plano mostra que os objetivos de sustentabilidade ecológica, cultural e econômica podem ser combinados para criar um desenvolvimento bem-sucedido para todas as partes envolvidas. O resultado é um destino turístico que conta com o apoio do povo e do governo. A Zona de Ecoturismo Yanoda mostra como um modelo construído com a comunidade pode levar ao desenvolvimento local. O plano diretor da Yanoda é

			um modelo para um sistema de sustentabilidade e crescimento contínuos.
“Long- and short-term evolution of tourist beaches of the romanian littoral. mamaia bay case study”	Spinu <i>et al.</i> (2017)	O trabalho teve como objetivo apresentar o processo de evolução e características morfodinâmicas da praia Mamaia (Romênia) no período de 1960 a 2015 e de curto prazo (ano passado, antes e depois dos trabalhos de reabilitação).	Alterações climáticas, aumento do nível do mar e a intensificação dos fenômenos extremos meteorológicos e hidrológicos, juntamente com os trabalhos de navegação, induziram o aumento de riscos ambientais e importantes modificações na configuração da costa. A vigilância da evolução da costa mostra os principais locais com fraqueza e vulnerabilidade. Para minimizar a erosão costeira, aumentar o valor da zona costeira e criar novas áreas de praia turística, foi desenvolvido um Plano Diretor da zona costeira romena do Mar Negro para fornecer uma abordagem priorizada, sustentável e de longo prazo, orientada para gerenciar e combater a erosão consequências e implicações para o meio ambiente, ecossistemas marinhos, valores econômicos e sociais da zona costeira. Um dos projetos prioritários de curto prazo, que visa reduzir o risco de erosão costeira e reabilitar a costa, é Mamaia South, que começou em 2015.
“Planning for urbanization in religious tourism destinations: insights from Shirdi, India”	Shinde (2017)	Examinar o processo de urbanização em destinos de turismo religioso usando o exemplo de Shirdi na Índia.	Verificou-se que os mecanismos de planejamento, incluindo a abordagem convencional do plano diretor, foram ineficazes em responder adequadamente a questões como a proliferação de estabelecimentos comerciais não autorizados, como meios de hospedagem; infraestrutura inadequada; poluição ambiental que caracterizam a urbanização em destinos turísticos religiosos.
PESQUISAS NACIONAIS			
Título	Autor(es) e ano	Objetivo	Resultados e discussões
“Sustentabilidade, Planejamento Urbano e Instrumentos de Gestão do Patrimônio e da Paisagem Cultural em Bento Gonçalves/RS”	Bertoco; Medeiros (2015)	Buscar o reconhecimento das políticas de preservação do patrimônio cultural, bem como dos instrumentos de gestão	O desafio é a elaboração de normas que regulamentem a preservação do patrimônio e da paisagem, na forma de legislação municipal específica, integrada ao Plano Diretor em revisão, contemplando a

		e planejamento urbano para o desenvolvimento sustentável, servindo de subsídio especialmente no momento em que diversos municípios se mobilizam para a revisão de seus Planos Diretores e Inventários Culturais.	delimitação de zonas de preservação mais abrangentes e estratégicas, solucionando as interfaces entre o urbano e o rural e definindo diretrizes mais específicas para as edificações inventariadas. Com instrumentos de gestão da paisagem, construído em conjunto com a comunidade, definindo áreas de conservação e diretrizes especiais de acordo com as peculiaridades de cada local, tendo sua gestão através de conselhos municipais temáticos e revisado a cada dez anos, o próprio Plano Diretor pode ser entendido como um pacto de gestão da paisagem cultural.
“Análise das Abordagens da Atividade Turística no Plano Diretor de São Sebastião – SP”	Santaella <i>et al.</i> (2009)	Verificar como o Plano Diretor de São Sebastião – SP retrata a atividade turística como elemento promotor do desenvolvimento regional.	Verificou-se que a atividade turística é tratada como a principal vocação regional, dado seu retorno social, econômico e ambiental, que se mostra ser mais equilibrado em relação às outras atividades existentes no município. Percebeu-se, no entanto, que existe uma dificuldade para incorporar concretamente a participação da população, um dos pressupostos do desenvolvimento tal qual pregam as abordagens contemporâneas sobre o tema, mesmo após a revisão do Plano Diretor.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

O terceiro eixo discute a relevância da governança no turismo, representada pelo poder público, privado e sociedade civil organizada, no contexto da regionalização do turismo, problematizando questões relacionadas à efetivação de um planejamento integrado e participativo.

A chave para o turismo se desenvolver de forma sustentável está na criação e implementação de políticas de desenvolvimento turístico que vão além do reducionismo econômico, promovendo, assim, o desenvolvimento regional. Sem conhecimento técnico e administrativo para compreender as questões em pauta e com representações que desconhecem os reais anseios dos grupos que representam, o processo decisório cria um jogo de poder que muitas vezes só atende a grupos de interesse econômico que nem sempre

refletem a melhor solução para o bem comum. Instâncias de governança com vícios de hierarquização e tráfego de influências se reproduzem em estados e municípios. A política nacional de regionalização e a descentralização orçamentária proposta pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva, no âmbito turístico, levaram à criação de fóruns estaduais e de conselhos municipais que, hoje, apresentam estágios diferenciados de desenvolvimento e de qualidade técnica (BARBARÁ; LEITÃO; FONTES FILHO, 2007).

O estudo de como a governança é trabalhada permite uma melhor compreensão das práticas de planejamento e formulação de políticas que afetam o turismo e os destinos (AMORE; HALL, 2016).

No contexto brasileiro, o processo de regionalização do turismo teoricamente é pautado na abordagem territorial, voltada para a gestão descentralizada, com a participação dos atores locais no planejamento turístico regional. As avaliações realizadas desde a implantação do Programa de Regionalização, em 2004, reforçam a necessidade de incentivar mecanismos de motivação e participação social estimulados pelas políticas da esfera federal que, por sua vez, são articuladas pelas governanças regionais de turismo. Considerando, então, que as governanças locais são elementos fundamentais na Política Nacional do Turismo, estudos que abordam essa temática podem contribuir para a avaliação dos processos de regionalização do turismo (RODRIGUES, 2015).

A dificuldade de maior articulação entre as instituições das distintas esferas de governo (municipal, estadual e federal) e também o isolacionismo das organizações de um mesmo nível governamental, prejudicam o desenvolvimento sustentável do turismo, concentrando-se muitas vezes o processo decisório entre aqueles que defendem apenas os interesses do capital. Seria um cenário distante para as políticas públicas de turismo no Brasil considerar as carências e necessidades das localidades turísticas que envolvem a coletividade?

Inserida na linha de planejamento integrado e participativo, e representando um dos módulos operacionais do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), está a implantação e/ou fortalecimento das Instâncias de Governança Regional (IGR). Essas instâncias são organizações representativas dos interesses dos poderes público e privado, e da sociedade civil organizada, com o papel de planejar e coordenar as atividades do PRT em âmbito regional, juntamente ao Órgão Oficial de Turismo da Unidade da Federação. A governança turística, além da formação de parcerias, promove a administração e resolução dos conflitos de interesses que possam surgir entre os parceiros. Os processos de acompanhamento, monitoria e avaliação dos programas e projetos desenvolvidos pelas instâncias servirão para oferecer subsídios para a tomada de decisões por parte dos gestores da atividade turística na

região (COSTA; CARVALHO, 2014).

A diversidade de trajetórias de desenvolvimento regional tem sido necessária para a maximização do aproveitamento de oportunidades de ativos econômicos, culturais, sociais e ambientais presentes no território nacional. Atuam sobre a diversidade de desenvolvimento de políticas públicas e seus impactos nas realidades territoriais observadas. As diversas formas da intervenção do Estado nacional, conduzida por meio de princípios do federalismo, são elementos de articulação entre a integração e a diversidade de trajetórias para operar as relações federativas verticais e horizontais, e criar um elo entre governos federal e subnacionais (MONTEIRO NETO; CASTRO; BRANDÃO, 2017).

Randolph (2018) diz ser possível imaginar que uma atuação regional por meio de Consórcios Inter-Municipais, a exemplo da atuação das IGR, poderia permitir uma maior inclusão de grupos excluídos em nível local do que em outras escalas, como a estadual e a federal. Que, apesar do avanço de um projeto neoliberal na esfera federal nacional, a escala local poderia oferecer alguma chance de articulação de uma política regional.

No contexto do turismo, quando as municipalidades trabalham em prol de um desenvolvimento mais integrado, os dividendos gerados pela atividade podem beneficiar uma maior parcela das comunidades, além de diversificar a oferta turística ao se conceber possibilidades de roteiros integrados, ampliando-se as potencialidades turísticas locais.

Estudos mais recentes (levantamento realizado até o ano de 2020) que abordam essa temática em nível internacional e nacional encontram-se dispostos a seguir, no Quadro 3.

Quadro 3 – Pesquisas que abordam a temática de instâncias de governança de turismo

PESQUISAS INTERNACIONAIS			
Título	Autor(es) e ano	Objetivo	Resultados e discussões
“Gestión pública del turismo: un enfoque de gobernanza local en la huasteca potosina (México)”	González, Vargas e Gómez (2020)	Identificar e descrever esquemas de governança municipal que contribuíssem para o processo de gestão do turismo em benefício do desenvolvimento local.	Identificou-se a falta de credibilidade nas ações turísticas realizadas pelo governo - estaduais e municipais. No entanto, apontam-se aspectos positivos: o setor privado conseguiu responder com flexibilidade às tendências do mercado e ao movimento da demanda, devido ao fato de existirem iniciativas que fortalecem e preenchem lacunas no tocante às questões de organização e profissionalização do setor.

			Nesse sentido, concluiu-se que a governança é um instrumento que nos permite entender a natureza política da gestão pública e que, através de esforços consensuais, ajuda a estabelecer laços relacionados na comunidade que possibilitam avançar com uma visão setorial para se desenvolver localmente.
“Ordenamento territorial e a sua relação com o turismo regional - O caso de estudo da Região Autónoma da Madeira (RAM)”	Castanho <i>et al</i> (2018)	Definir e analisar as relações das políticas de ordenamento territorial sobre o turismo regional e avaliar os seus impactos sobre a atividade turística do ponto de vista científico, analisando as percepções públicas.	De acordo com os dados recolhidos, observou-se que não houve avanços quanto à sustentabilidade regional,, sendo que, embora em nível social e económico possam existir melhorias significativas – a implementação de infraestruturas de acessibilidade como é o caso da Via Rápida, são indiscutivelmente vistas como mais-valias para a Região – não obstante, ao nível da componente ambiental o mesmo não se verifica – deve ser tido em consideração as três dimensões de um desenvolvimento sustentável: social, económico, e ambiental; apenas quando as três dimensões são alcançadas é possível afirmar que estamos perante um crescimento e desenvolvimento sustentável, o que não se verifica na RAM (Região Autónoma da Madeira) – corroborando as opiniões públicas. Políticas e estratégias que promovam uma sustentabilidade de recursos, aliadas a um forte compromisso político, poderão ser os fatores catalisadores para alcançar uma região sustentável – corroborando, uma vez mais, as opiniões e preocupações públicas.
“Territorial capital, smart tourism specialization and sustainable regional development: experiences from Europe”	Romão; Neuts (2017)	Analisar a contribuição de recursos territoriais relacionados a características naturais e culturais (dimensão ambiental), capacidades de inovação e padrões de	Os resultados sugerem que coexistem diferentes padrões de dinâmica do turismo nas regiões europeias e que, para aqueles em que esse setor assume maior importância socioeconómica, a contribuição para a consecução

		especialização (especialização inteligente) para desenvolvimento sustentável regional (sustentabilidade espacial).	dos "Objetivos do Milênio", como proposto pelas Nações Unidas, é relativamente pobre. Regiões particularmente dotadas de recursos naturais revelam um fraco desempenho socioeconômico, mostrando altos níveis de especialização em turismo, baseados em produtos e serviços de grande escala e baixo valor agregado, sugerindo que novas abordagens ao desenho territorial é requerido. Isso também leva a importantes desequilíbrios espaciais, com os países europeus mais dependentes do turismo e regiões que revelam níveis relativamente baixos de produto interno bruto regional e altos níveis de desemprego.
"Institutional (Dis)integration and Regional Development Implications of Whisky Tourism in Speyside, Scotland"	Stoffelen; Vanneste (2015)	Explorar na oferta relacionada ao turismo mecanismos para o desenvolvimento regional, concentrando-se no papel de ampliação das regiões pela ação do turismo.	Usando um estudo de caso aprofundado sobre o fornecimento e a política de "turismo de uísque" em Speyside (Escócia), constatou-se que o modo de comercialização e institucionalização do "turismo de uísque" em Speyside fornece uma base instável para alcançar objetivos de desenvolvimento regional em todo o destino. Apesar da marca regional de alto perfil, a institucionalização regional fornece barreiras para que os atores locais se integrem no destino. Os veículos de rede com ações multi-escalares são necessários para promover a capacitação das partes interessadas locais e facilitar a integração regional. Conclui-se que uma ação integradora do turismo no processo de construção da região turística, facilitada pelo modo de comercialização e institucionalização multi-escalares dos recursos territoriais no destino, é fundamental para alcançar os objetivos de desenvolvimento regional nas regiões induzidas pelo turismo.

PESQUISAS NACIONAIS			
Título	Autor(es) e ano	Objetivo	Resultados e discussões
“Governar juntos ou sermos governados: a governança como estratégia de regionalização do turismo”	Schveitzer; Vendramini (2018)	Definir ações que possibilitem a prática da governança dentro da Instância de Governança da Região Turística da Grande Florianópolis - IGRTur/GF, de acordo com as diretrizes do Plano de Regionalização do Turismo do Ministério do Turismo	Foi possível identificar fragilidades de interação e convergência na gestão da instância, caracterizada pelas autoras como uma gestão intimista e muito recente e destacando a necessidade de se fortalecerem valores de confiança e colaboração para que possam a longo prazo, desenvolver projetos de maior alcance e com ampla participação dos mais diversos atores.
“A Governança na Política Nacional de Regionalização do Turismo: Estudo dos Grupos Gestores dos Destinos Indutores do Ceará”	Fernandes; Coriolano (2015)	Identificar o desempenho dos grupos gestores dos destinos indutores do Estado na condução do processo de regionalização.	Identificou-se que embora os grupos gestores tenham sido criados para descentralizar o poder de decisão nos destinos turísticos, na prática, não conseguem efetivar as ações planejadas. Dessa forma, a descentralização do poder decisório não se concretiza. Esses grupos pouco contribuem e não se mantêm articulados em prol do desenvolvimento das regiões turísticas do Ceará. As indicações de desenvolvimento da efetivação da governança nos destinos indutores no Ceará e da regionalização são incipientes.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Esta pesquisa, então, traz as seguintes questões: (1) Qual a relação entre planejamento territorial e o turismo? (2) Como é tratada a temática do turismo na legislação federal e dos estados do Ceará e de Santa Catarina? (3) Como é abordada a temática do turismo em planos regionais costeiros e planos diretores de Florianópolis e Fortaleza? (4) Quais são as informações e estratégias acerca das políticas públicas no processo de planejamento territorial do turismo?

Assim sendo, as políticas públicas de Fortaleza e Florianópolis, no contexto do planejamento territorial e desenvolvimento sustentável da atividade turística, estão em consonância com as diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo, dos Planos Regionais Costeiros e dos Planos Diretores Municipais?

Portanto, o objetivo geral da pesquisa é: analisar as políticas públicas de Fortaleza (Ceará) e Florianópolis (Santa Catarina), considerando o planejamento territorial e desenvolvimento sustentável da atividade turística, a partir das diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo, dos Planos Regionais Costeiros e dos Planos Diretores do litoral no ano de 2021.

São os objetivos específicos:

- a) discutir a relação planejamento territorial-turismo e o processo de planejamento e regionalização do turismo brasileiro nos estados do Ceará e de Santa Catarina no período 1966-2021;
- b) analisar a temática da legislação turística federal e dos estados do Ceará e de Santa Catarina no período 2006-2019;
- c) levantar os planos estaduais cearenses e catarinenses de planejamento territorial costeiro do período 1997-2006 e analisar a abordagem do turismo;
- d) analisar a temática do turismo nos planos diretores das cidades de Fortaleza e Florianópolis no período 2009-2014;
- e) identificar, sistematizar e analisar dados, informações e estratégias acerca das políticas públicas de turismo dos municípios de Fortaleza e Florianópolis, relacionadas ao Programa de Regionalização do Turismo, ao Gerenciamento Costeiro e aos Planos Diretores Municipais em 2021.

Um dos maiores desafios da humanidade concentra-se na tentativa de encontrar meios eficazes de estabelecer uma relação saudável entre sociedade e natureza. O turismo sustentável coloca a preservação ambiental acima de quaisquer ganhos financeiros que venham a ser produzidos com o seu desenvolvimento, sendo, portanto, indispensáveis políticas de planejamento e gestão para a organização da atividade. As comunidades locais têm papel fundamental nesse processo e o dever de acompanhar todas as suas etapas, já que elas também fazem parte de todo o patrimônio que constitui a singularidade de cada local e que pode gerar fluxos turísticos.

Referente ao documento *Objetivos do Milênio*, propõe-se como meta, até 2030, elaborar e implementar políticas para promover o turismo sustentável. Ademais, a Organização das Nações Unidas (ONU) também instituiu em 2017 o Ano Internacional do Turismo Sustentável para o Desenvolvimento, que possui cinco linhas de atuação (MAFFESONI, 2018): inclusão social, emprego e redução da pobreza; valores culturais, diversidade e patrimônio; compreensão mútua, paz e segurança; eficiência dos recursos, proteção do ambiente e alterações climáticas; crescimento econômico inclusivo e sustentável.

Considerando que a atividade turística contribui significativamente para a economia dos estados do Ceará e de Santa Catarina, e compreendendo que o seu desenvolvimento necessita estar aliado à sustentabilidade econômica, social e ambiental, é preciso que o território se organize de modo que as políticas públicas alcancem o desenvolvimento.

As ações empreendidas pelo poder público e pelas IGR têm como demanda atender às diretrizes do PRT elaborado pelo Governo Federal e aos Planos Regionais Costeiros e Diretores relacionados aos municípios de Fortaleza e Florianópolis, documentos que servem de apoio para o planejamento territorial do turismo brasileiro e que são objeto de estudo desta pesquisa.

Considerando a relevância do turismo no contexto socioeconômico, verifica-se a necessidade de estudos científicos voltados para a investigação do processo de implantação desse programa e das políticas de gerenciamento costeiro e planejamento urbano no Ceará e em Santa Catarina, nas escalas regional e municipal, através da atuação das IGR e do poder público, justificando-se, pois, esta pesquisa.

O estudo tem como referencial teórico os conceitos de turismo litorâneo, planejamento e governança territorial, regionalização e urbanização turísticas.

A cadeia do turismo é composta por diversos setores envolvidos na atividade, de forma a ofertar diferentes produtos e serviços ao consumidor, turista. Conforme Bassi (2006), o turismo é inexato e complexo por envolver diversos setores de atividades, como viagens, hospedagem, alimentação e lazer, que demandam potenciais naturais ou artificiais, os quais funcionam como atrativos para o desenvolvimento dos produtos turísticos.

Corroborando com a ideia do parágrafo anterior, Leite (2004, p. 22) conceitua o turismo como “uma atividade econômica resultante da prestação de serviços conjuntos e integrados, característica que interfere na qualidade da própria atividade, visando à satisfação dos desejos dos turistas”.

O litoral brasileiro possui uma rica diversidade biológica e cultural, o conhecimento pelos turistas e habitantes locais desses atrativos é um relevante aspecto para o turismo. Dentre os espaços mais explorados pela atividade turística encontram-se as praias, onde se instalam os modernos equipamentos turísticos que utilizam os espaços naturais, inserindo-os como produtos no mercado capitalista.

Nessa perspectiva, Montenegro Júnior (2004, p. 24) afirma que:

As zonas costeiras possuem aspectos extraordinários, fruto de uma associação excepcional de fatores físicos, ambientais e humanos que as elevam à categoria de lugar privilegiado, em todo o mundo. São, ao mesmo tempo, a interface das diversas

relações de interesse vital, tanto do ponto de vista ecológico, pois é onde se desenvolve a quase-totalidade das espécies marinhas do Planeta, como do prisma humano, tendo sido o ponto de interseção e contato das diversas culturas, onde foram fundadas inúmeras cidades e civilizações do passado, inclusive na Antiguidade.

Para Pitz (2013), os atrativos turísticos de um determinado lugar não se constituem por si só em uma oferta turística, são eles que atraem os turistas e permitem, via de regra, a instalação de serviços e produtos turísticos que irão constituir a oferta turística daquele lugar.

Os municípios brasileiros, ao vislumbrar o turismo como "a galinha dos ovos de ouro", necessitam considerar que a atividade depende de um conjunto de fatores básicos para sua sobrevivência. Cenários de infraestrutura deficiente, como, por exemplo, a mobilidade inadequada, falta de saneamento básico e de iluminação pública são alguns dos problemas observados em muitos destinos e que, se não bem geridos, podem inviabilizar os planos de se ter o turismo como uma possibilidade para geração de renda e trabalho.

A necessidade de melhor organização do setor turístico trouxe o planejamento que, por sua vez, fez com que se criassem órgãos e leis para reger a política pública de turismo. A elaboração do planejamento envolve valores, recursos e objetivos, sendo responsabilidade do setor público, no processo de investigação, de levantamento de informações e análises, identificar as demandas a serem supridas e as potencialidades a serem incentivadas (GALDINO, COSTA, 2011).

A destinação turística que se dá aos atrativos da região também necessita ser administrada pela comunidade local, tendo participação ativa no desenvolvimento de políticas visando a melhorias de infraestrutura e distribuição de renda na localidade, formando-se lideranças comunitárias que exijam do poder público e dos empreendimentos que venham a se instalar responsabilidade com o meio ambiente.

A abordagem geográfica e territorial do turismo possibilita uma melhor compreensão dos processos de produção e organização do espaço, assim como uma análise mais aprofundada dos impactos sociais, econômicos e ambientais que possam ser derivados do produto territorial (FONTOURA; ANDRADE, 2008), assim é possível realizar reflexões sobre turismo e território.

Santos (2006, p. 56) diz que “o espaço geográfico deve ser considerado como algo que participa igualmente da condição do social e do físico, um misto, um híbrido”. Filho (2014) corrobora o pensamento de Santos (2006) ao afirmar que o espaço geográfico é resultado da combinação de elementos físicos e humanos. A dinâmica de um espaço geográfico pode ser compreendida sob a ótica dos processos sociais, contemplando também as características

naturais que oferecem a base para seu desenvolvimento. Assim, o espaço é a cristalização do tempo e da história.

Coriolano (2009) resume os elementos-chave que caracterizam o desenvolvimento local: território, tempo, habitantes, cultura local, patrimônio, abertura ao mundo, lideranças, pactos e parcerias, programas e projetos articulados inteligentemente fazem o desenvolvimento local. Um dos programas governamentais que incentiva o desenvolvimento local e que é objeto deste estudo é o PRT.

O planejamento territorial para apropriação do espaço pelo turismo, assim como para outras atividades econômicas, conforme Cabeza (2005, p. 16), “se concretiza nos planos que expressam o modelo territorial de longo prazo que se pretende alcançar e as estratégias através das quais se atuará sobre a realidade para a evolução desse modelo”.

Para Corrêa (1992), “a gestão do território constitui-se em uma faceta da gestão econômica, política e social, a ela estando subordinada, mas também condicionando-a. É a dimensão espacial do processo geral de gestão, confinando-se ao espaço sob controle de um Estado ou de uma dada empresa”.

Planejamento e gestão territorial envolvem também o chamado planejamento estratégico territorial, o qual, segundo Martín *et al.* (2004), tem sido um dos instrumentos mais utilizados pelos líderes da Administração Pública para responder efetivamente aos desafios representados pelas transformações econômicas, políticas, sociais e culturais, e, ainda hoje, o planejamento estratégico está adquirindo maior prioridade e maior relevância do que o planejamento tradicional.

O que diferencia o planejamento estratégico de outros tipos de planejamento é que ele é um processo orientado para a ação: o planejamento tradicional atrai expectativas, enquanto o planejamento estratégico combina ações. Além disso, deve-se acrescentar que o planejamento estratégico deve ser concebido e tomar a forma de um projeto integral, global e participativo (PALOMEQUE, 2007).

O planejamento estratégico nos destinos turísticos pode trazer mais exequibilidade aos planos e projetos turísticos que muitas vezes não saem do papel e são apenas artifícios para se angariar recursos que não terão a devida destinação; as boas propostas e ideias desfalecem diante da má vontade de alguns gestores e políticos.

Há ainda o planejamento físico, o qual, conforme Palomeque (2007), tem como principal referência a escala urbana e é entendido como o processo de planejamento (harmonioso) dos usos do solo, edifícios e assentamentos urbanos, visando atender à demanda pública por padrões mais elevados de design e eficiência. É chamado de planejamento físico

porque, em última instância, envolve a produção física do território ordenado.

Destinos turísticos como Fortaleza e Florianópolis possuem essa dupla vocação: são urbanos e litorâneos, portanto, é preciso considerar as particularidades (e fragilidades) dos ecossistemas litorâneos nessa dinâmica.

No tocante à abordagem da urbanização turística, Santos (2006) discute que a expansão da urbanização e o aumento da importância do fenômeno urbano são, hoje, a base para mais racionalização, que se torna mais presente à medida que se aumenta a articulação com o campo tecnicizado e modernizado e a interdependência entre as cidades. Nestas, as atividades modernas tendem, cada dia mais, a ser o meio dos horários, dos relógios, das normas, dos regulamentos.

Esse fenômeno não se estende apenas à atividade industrial, mas também aos serviços, como os que se relacionam à atividade turística: hospedagem, alimentação, entretenimento, dentre outros, configurando-se, assim, o turismo urbano.

A dinâmica da produção do espaço urbano litorâneo ocorre no contexto da sociedade capitalista. O imaginário social de aproveitamento das áreas litorâneas influencia a produção do espaço urbano nesses espaços; a imagem do “lugar paradisíaco” fica renegada às pressões dos agentes produtores do espaço urbano. Dessa forma, os espaços de praia vão se transformando em espaços urbanos consolidados, os balneários. A grande motivação da construção do imaginário social de sol e praia vai sendo substituída pela demanda dos espaços urbanos, que disponibilizam serviços, comércio e lazer homogeneizante, refletindo os efeitos do atual período econômico mundial (CORREA, 2016), denominado meio técnico-científico e informacional (SANTOS, 1998).

Cabe destacar a discussão de Abreu e Vasconcelos (2007, p. 329 e 330),

O fenômeno das segundas residências e do incremento do turismo desencadeiam a ocupação desordenada do solo e a especulação imobiliária. No tocante a essas construções ao longo da faixa litorânea, dois tipos de urbanização podem ser observados. Uma voltada para a elite, com a construção de prédios, mansões, hotéis, *resorts*, e uma outra construída por grupos sociais pobres que por processos relacionados à expropriação do seu território ou desterritorialização, ou ainda, simplesmente por não terem outra alternativa, constroem suas casas em áreas alagadiças, de mangues ou a quilômetros de distância do mar. Nos dois casos, a legislação, muitas vezes, é desrespeitada, sendo os responsáveis por essas urbanizações muitas vezes conhecedores de sua existência.

Associada à ideia de gestão do território, encontra-se o conceito de governança territorial que, conforme Fuini (2010), pode ser entendida como modalidade de coordenação das formas de desenvolvimento econômico que abrange as formas institucionais e os atores

locais em um determinado contexto. O autor Fuini (2010, p. 40) afirma ainda que:

Esses contextos podem variar desde uma simples aglomeração (concentração de atividades econômicas heterogêneas coordenadas pelos preços do mercado), para uma especialização (concentração de empresas em torno de uma mesma atividade ou produto e que resulta em complementaridades, externalidades e projetos comuns), e, em último nível, chegando a uma especificação (existência de estruturas e formas de coordenação públicas e/ou privadas que internalizam os efeitos externos e dirigem o tecido econômico local).

González, Vargas e Gómez (2020) corroboram o pensamento do autor citado ao afirmar que a capacidade de gestão e governança pública não é responsabilidade exclusiva do governo federal, mas transcende o governo estadual e, finalmente, o local. Portanto, a governança é considerada um instrumento analítico-processual que permite entender as mudanças no governo. Essas mudanças, conforme Prats (2005) e Arenilla (2013) *apud* González, Vargas e Gómez (2020), constituem a articulação de associações entre níveis de governo com organizações empresariais, o que requer capacidade de iniciativa, liderança, consulta, previsão e gestão de conflitos.

Para Pires *et al.* (2011), a governança torna-se territorial quando se reconhece o território como recorte espacial de poder que permite que estados, empresas e sociedade civil interajam entre si, manifestando diferentes tipos de conflito e de cooperação, e direcionando, assim, o processo de desenvolvimento territorial. A escala de ação político-econômica define a atuação da governança no território, sendo que as esferas locais e regionais se destacam como a materialização das potencialidades da globalização. Assim, a governança territorial, enquanto conceito, instrumento e processo de ação, poderia ser colocada como o novo “piloto” para a descentralização do desenvolvimento econômico e social.

Deste modo, a gestão pública, quando movida por princípios de governança territorial, traz mais legitimidade às decisões tomadas; os instrumentos de participação popular, como os Conselhos Municipais, democratizam as ações diversas de intervenção nos territórios e tornam as comunidades locais protagonistas nesse processo.

Joppe (2018) discute sobre uma preocupação relacionada à governança nos territórios turísticos ao afirmar que há muito tempo os pesquisadores defendem um papel mais significativo para as comunidades anfitriãs, mas em tempos de acelerado crescimento do turismo e da ameaça do turismo massivo em muitos “pontos disputados” de destino, não é mais uma opção para reprimir suas vozes. As decisões relacionadas à determinação de metas e à seleção de métodos para alcançar o objetivo são exemplos de políticas. Embora o termo geralmente se refira a uma decisão ou ação, na verdade também pode ser uma decisão

negativa ou mesmo uma não-ação/não-decisão.

As políticas são estabelecidas em qualquer tipo de organização, mas quando mencionamos "política de turismo", geralmente queremos nos referir a alguma forma de "política pública", que se refere especificamente às decisões do governo em qualquer nível, do local ao global. Governança, por outro lado, é como as organizações lidam com essas decisões. Portanto, embora a governança seja um conceito bastante direto, a política de turismo não é, em grande parte porque o termo "política" é muito nebuloso e o turismo é uma construção social que se refere a um comportamento específico: o de viajar e permanecer em lugares fora do ambiente habitual. Esse comportamento é controlado por políticas, legislação e regulamentos escritos para diversos fins, como controlar ou facilitar o fluxo de capital e investimentos, transporte de passageiros e mercadorias. E é aí que o problema começa, porque, na verdade, o desenvolvimento do turismo depende muito dos tomadores de decisão que têm pouco conhecimento sobre o turismo (JOPPE, 2018).

O Programa de Regionalização do Turismo é um modelo de gestão descentralizada, coordenada e integrada, que se baseia nos princípios da articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional, e na tomada de decisões conjuntas. Tem como objetivo diversificar a oferta turística; ampliar e capacitar o mercado de trabalho; oferecer qualidade ao produto turístico; estruturar os destinos turísticos; ampliar o consumo turístico no mercado doméstico e estender o período de permanência e gasto médio do turista, aumentando também a competitividade do produto turístico no mercado internacional (BRASIL, 2007).

A metodologia da pesquisa compreende análise qualitativa, baseada em pesquisa documental e empírica. Conforme Minayo (2001, p. 21), a pesquisa qualitativa "trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis".

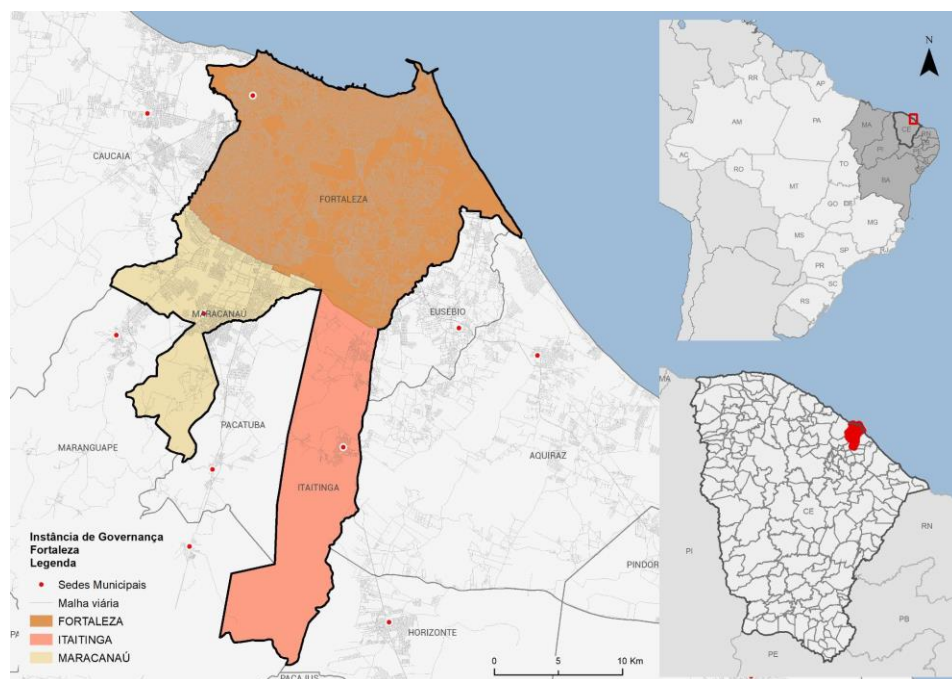
A revisão teórico-temática considerou livros, *sites*, teses, dissertações e artigos científicos levantados. Os livros e *sites* consultados referem-se às temáticas de turismo e planejamento territorial. As consultas às teses e dissertações, que incluem a temática desta proposta de pesquisa, estão em bancos de dados de universidades. Os artigos científicos têm origem em banco de dados Periódicos Capes e em revistas científicas especializadas da área de turismo e planejamento urbano e regional. Luna (1988, p. 74) afirma que "o referencial teórico de um pesquisador é o filtro pelo qual ele enxerga a realidade, sugerindo perguntas e indicando possibilidades". Castro (2006) diz, ainda, que as teorias são o arcabouço lógico que nos permite dar sentido e organizar nossas observações sobre a realidade. As palavras-chave

utilizadas para a revisão teórico-temática foram: turismo, planejamento territorial, governança, políticas públicas, sustentabilidade, planos diretores, coronavírus, turismo urbano, urbanização, metropolização.

A pesquisa documental consistiu na análise, realizada no período 2018-2021, dos planos diretores, políticas, projetos, leis e programas referentes ao planejamento territorial do turismo.

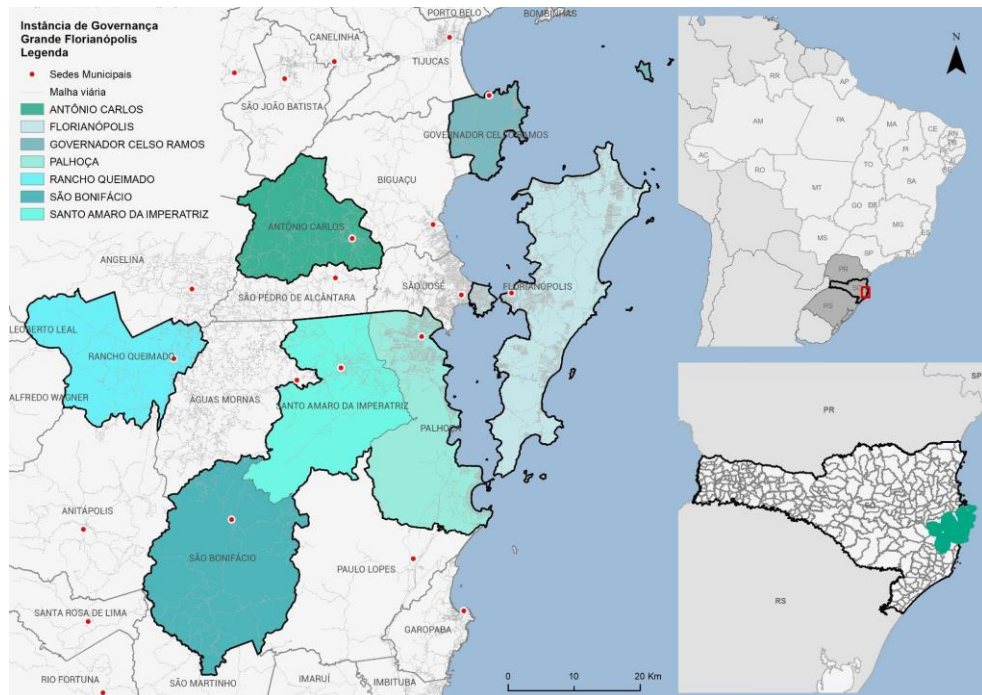
O universo da pesquisa é composto pelos municípios de Florianópolis e Fortaleza, que fazem limite com o mar e compõem as IGR, de categoria A, conforme Mapa do Turismo Brasileiro 2019-2021. Cabe destacar que Florianópolis e Fortaleza pertencem, respectivamente, às IGR Grande Florianópolis e Fortaleza. Os municípios que compõem as Instâncias de Governança citadas, conforme o Mapa do Turismo Brasileiro 2019-2021, estão dispostos nos mapas a seguir (FIGURAS 1 e 2):

Figura 1 – Mapa da Instância de Governança Fortaleza



Fonte: Lyvia Cleide Moura Chaves (2021).

Figura 2 – Mapa da Instância de Governança Grande Florianópolis



Fonte: Lyvia Cleide Moura Chaves (2021).

Para alcançar os objetivos específicos, foram utilizadas as estratégias descritas a seguir. Para atingir o primeiro objetivo, “Discutir a relação entre planejamento territorial e turismo, e compreender o processo de planejamento e regionalização do turismo no Brasil”, realizou-se:

- a) Investigação e análise via revisão teórico-temática dos conceitos de planejamento e governança territorial e regionalização turística.

Para atingir o segundo objetivo, “Analisar a temática do turismo na legislação federal e dos estados do Ceará e de Santa Catarina”, realizou-se:

- b) Investigação por meio de análise de políticas, projetos, leis e programas referentes ao planejamento territorial do turismo, conforme Quadro 4, a seguir:

Quadro 4 – Políticas, projetos, leis e programas referentes ao planejamento territorial do turismo

Políticas/projetos/leis/programas	Órgão	Ano/período
Decreto-lei nº 55	Conselho Nacional de Turismo	1966
Lei nº 8.181	Governo Federal	1991

Programa de Desenvolvimento do Turismo no Litoral do Ceará (PRODETURIS)	Governo do Estado do Ceará	1989
Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT)	Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR)	1992-2001
Política Nacional de Turismo	EMBRATUR	1996-1999
Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) Nordeste	EMBRATUR/Ministério do Turismo	1991-2009
Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) Sul	EMBRATUR/Ministério do Turismo	1996-2009
Política Nacional do Turismo (Lei nº 11.771)	Ministério do Turismo	2008
Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) Nacional	Ministério do Turismo	2010-atualidade
Plano Nacional de Turismo	Ministério do Turismo	2003-atualidade
Programa de Regionalização do Turismo	Ministério do Turismo	2004-atualidade
Plano Estadual da Cultura, do Turismo e do Desporto do Estado de Santa Catarina - PDIL (Lei 13.792)	Governo do Estado de Santa Catarina	2006-atualidade
Lei nº 15.065	Governo do Estado do Ceará	2011
Lei nº 16.026	Governo do Estado do Ceará	2016
Lei nº 16.949	Governo do Estado do Ceará	2019
Lei nº 16.874	Governo do Estado do Ceará	2019
Plano Catarina 2030	Governo do Estado de Santa Catarina	2018-atualidade
Plano Ceará 2015	Governo do Estado do Ceará	2019-atualidade

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Para atingir o terceiro objetivo, “Levantar os planos estaduais do Ceará e de Santa Catarina de planejamento territorial costeiro em vigor e analisar a abordagem do turismo”, efetuou-se:

- c) Revisão teórico-temática do conceito de turismo litorâneo e levantamento de planos

territoriais estaduais e municipais vigentes em instituições públicas que incorporam a área litorânea do Ceará e de Santa Catarina, conforme Quadro 5, a seguir:

Quadro 5 – Planos territoriais estaduais e municipais vigentes em instituições públicas que incorporam a área litorânea do Ceará e de Santa Catarina

Políticas/projetos/leis/programas	Órgão	Ano/período
Política Estadual de Gerenciamento Costeiro (Ceará) - LEI nº 13.796, DE 30.06.06	Governo do Estado do Ceará	2006
Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (Ceará) - LEI nº 13.796, DE 30.06.06	Governo do Estado do Ceará	2006
Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (Santa Catarina) - Lei nº 13.553, de 16 de novembro de 2005	Governo do Estado de Santa Catarina	2006
Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro (Santa Catarina) - Lei nº 13.553, de 16 de novembro de 2005	Governo do Estado de Santa Catarina	2006

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Para atingir o quarto objetivo, “Analisar a temática do turismo nos planos diretores dos municípios de Fortaleza e Florianópolis”, efetuou-se:

- d) Revisão teórico-temática do conceito de urbanização turística e investigação por meio de análise documental dos planos diretores dos municípios de Fortaleza e Florianópolis, conforme Quadro 3, a seguir:

Quadro 6 – Planos diretores dos municípios de Fortaleza e Florianópolis

Políticas/projetos/leis/programas	Órgão	Ano/Período
Plano Diretor de Fortaleza (Lei nº 62/2009)	Prefeitura Municipal de Fortaleza	2009
Plano Diretor de Florianópolis - Lei Complementar nº 482, de 17 de janeiro de 2014	Prefeitura Municipal de Florianópolis	2014

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Para atingir o quinto objetivo, “Identificar, sistematizar e analisar dados, informações e estratégias acerca das políticas públicas de Fortaleza e Florianópolis, pertencentes às Instâncias de Governança Fortaleza e Grande Florianópolis, respectivamente, no processo de planejamento territorial do turismo”, realizou-se:

- e) Elaboração e aplicação de questionários pertinentes aos planos regionais/diretores costeiros e ao documento “Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes”, do Ministério do Turismo, o qual possui oito Eixos de Atuação: Gestão descentralizada do turismo; Planejamento e posicionamento de mercado; Qualificação profissional, dos serviços e da produção associada; Infraestrutura turística; Empreendedorismo, captação e promoção de investimento; Informação ao turista; Promoção e apoio à comercialização; Monitoramento. Os questionários foram elaborados através da plataforma *online* Jotform, com perguntas abertas e fechadas, e enviados via *e-mail* e aplicativo Whatsapp: aos representantes das Instâncias de Governança Regional Fortaleza e Grande Florianópolis; aos gestores dos órgãos estaduais responsáveis pelo gerenciamento costeiro (Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará e Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável de Santa Catarina); gestores dos órgãos municipais responsáveis pelos planos diretores (Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza; Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis; Secretaria de Turismo de Fortaleza e Secretaria Municipal de Turismo, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico de Florianópolis) e gestores dos órgãos estaduais interlocutores do Programa de Regionalização do Turismo (Secretaria de Turismo do Ceará e Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santa Catarina), compreendendo sete questionários recebidos⁴. Os questionários foram aplicados entre os meses de junho, julho e agosto de 2021.
- f) Revisão teórico-temática e investigação por meio de análise documental de parte dos dados e informações coletados nos questionários. Essas estratégias metodológicas foram acrescidas à pesquisa após a aplicação dos questionários, considerando a necessidade de maior detalhamento das respostas enviadas e o contexto da pandemia de COVID-19, que impossibilitou a aplicação dos questionários de forma presencial em respeito às medidas de distanciamento social.

O capítulo “Políticas Públicas de Turismo”, apresentou uma abordagem sobre políticas

⁴ Embora apenas um gestor tenha efetuado o envio do questionário respondido, há possibilidade do mesmo ter sido respondido em equipe.

públicas de turismo em nível nacional e regional. Foi discutido o papel do poder público e da sociedade, através dos planos, programas e legislações para o desenvolvimento sustentável do turismo.

O capítulo “Turismo e Urbanização-Metropolização em Florianópolis e Fortaleza” apresentou uma contextualização histórica e contemporânea da urbanização turística nos municípios de Fortaleza e Florianópolis. Foram abordados os planos diretores desses municípios e como o turismo se insere nesse planejamento, assim como se discutiu, também, a atuação do Projeto Orla no contexto do turismo associado à gestão municipal das praias marítimas.

O último capítulo apresentou os resultados e discussões da pesquisa empírica sobre a análise das políticas públicas de Fortaleza e Florianópolis no Programa de Regionalização do Turismo, no gerenciamento costeiro e nos planos diretores.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO⁵

Seguindo a abordagem territorial, este capítulo trata das políticas públicas de turismo em nível nacional, regional e local. Discute-se, assim, o papel do poder público e da sociedade, através dos planos, programas e legislações, para o desenvolvimento sustentável do turismo.

2.1 PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO: BRASIL, CEARÁ E SANTA CATARINA

A divisão deste subcapítulo está baseada na discussão de Palomeque (2007), o qual afirma que a análise da regulamentação do turismo mostra uma certa imprecisão nos conceitos ou um uso indiscriminado de palavras com conteúdos diferentes, no tocante ao uso dos termos "plano" e "programa" que, na verdade, se referem a planejamento turístico para o desenvolvimento e planejamento turístico para a promoção, respectivamente.

2.1.1 Os programas de governo

O desenvolvimento do turismo no Brasil tem como marco histórico a constituição da Política Nacional de Turismo, no ano de 1966, através do Decreto-lei nº 55 de 18/11, do Conselho Nacional de Turismo (CNT), cuja função era formular as diretrizes a serem obedecidas na política nacional de turismo, e da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR). À EMBRATUR foi designada a função de estudar e propor ao CNT os atos normativos necessários à promoção da política nacional de turismo. O artigo 1º do referido Decreto-Lei aponta que a política nacional de turismo é a atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo, sejam originárias do setor privado ou público, isoladas ou combinadas entre si, desde que reconhecida seu interesse para o desenvolvimento econômico do país (NOBREGA, 2012).

⁵ Resultados parciais deste capítulo foram publicados nos seguintes artigos científicos: 1- HONORIO, Icaro Coriolano; ROCHA, Isa de Oliveira. Políticas Públicas de Turismo na Legislação Federal e do Estado de Santa Catarina, Revista Brasileira de Ecoturismo, v. 13, p. 352-364, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/ecoturismo/article/view/9523>. 2- HONORIO, Icaro Coriolano; ROCHA, Isa de Oliveira. Formação sócio-espacial da zona costeira e evolução do turismo litorâneo: Ceará e Santa Catarina, TURyDES - Revista de Investigación en Turismo y desarrollo local, v. 13, p. 01-14, 2020. Disponível em: <https://www.eumed.net/es/revistas/turydes/vol-13-no-29-diciembre-dezembro-2020/evolucao-turismo-litoraneo>.

Vale ressaltar que a história das políticas nacionais de turismo não teve início com a criação da EMBRATUR. Ao longo das três décadas que antecederam sua criação, foi promulgada uma série de Decretos-lei relacionados à atividade. Já na década de 1970, inicia-se uma nova etapa no desenvolvimento do turismo. É então que diversos países, inclusive o Brasil, estimulados pelos benefícios que o turismo proporcionava às comunidades receptoras, principalmente no aspecto econômico, começam a fomentá-lo mediante a criação de centros turísticos planejados, contando, para isso, com o decidido apoio de organismos internacionais de desenvolvimento. As linhas de financiamento para o desenvolvimento do turismo, principalmente no Nordeste brasileiro, durante as décadas de 1970 e 1980, tiveram como objetivo urbanizar trechos de orla com pouca ou nenhuma urbanização, através de uma concentração de equipamentos turísticos, principalmente no campo da hotelaria (LIMA, 2017; NOBREGA, 2012).

A essa época, o litoral nordestino começava a ganhar projeção internacional. Praias como Jericoacoara (Ceará), antes somente habitadas por famílias de pescadores e com pequena expressividade de movimentação turística nacional, começaram a atrair um fluxo turístico advindo especialmente da Europa, trazendo uma nova configuração territorial para o destino.

O recorte regional também se destacou no planejamento do turismo brasileiro, antes mesmo do atual PRT. Um primeiro projeto foi o TURIS, voltado para o desenvolvimento turístico do litoral entre o Rio de Janeiro e o Porto de Santos, entre os anos de 1972 e 1973, cujo objetivo foi ordenar o litoral e capacitar os técnicos brasileiros em metodologias de planejamento turístico praticadas na Europa. O referido projeto foi capitaneado por uma consultoria italiana, SCET-Internacional, e contou com a participação de especialistas nacionais (LIMA, 2017).

Também no estado do Ceará, em 1989, foi lançado o primeiro programa turístico, o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Litoral do Ceará (PRODETURIS), instituindo zonas turísticas em todo o litoral cearense e refletindo a prioridade do turismo no governo estadual como atividade promotora do desenvolvimento econômico do estado. A partir da criação de políticas públicas inovadoras, como o PRODETURIS em 1989, o litoral passou a ser mercadoria política para o estado. Dessa forma, o Ceará caracteriza-se como um dos pioneiros no domínio de políticas voltadas para esse setor e um indicador para os programas oficiais e para as políticas públicas de planejamento turístico. (ARAÚJO, 2011; MATOS; ARAÚJO, 2013).

Na década de 1990, um novo desenho foi dado ao planejamento turístico no país. Esse período será marcado por novas concepções de gestão pública, com a reforma do Estado, bem como serão marcantes as prerrogativas de gestão de políticas públicas, conforme disposto na Carta Magna de 1988. Temas como descentralização e controle social aparecerão como essenciais nas políticas públicas brasileiras. Nesse momento, a participação da sociedade e a criação de instituições participativas, a exemplo dos conselhos gestores, começam a ser considerados como importantes na gestão pública do setor turístico (LIMA, 2017).

Novo contexto social, político e econômico no Brasil foi se estruturando. A redemocratização do país foi acompanhada da inserção de políticas neoliberais, com abertura da economia e acelerada desestatização, abrindo portas para o capital estrangeiro e reduzindo-se, assim, o controle do Estado sobre as atividades econômicas, e com o turismo não seria diferente.

Em 1991 ocorre a publicação da Lei nº 8.181, de 28 de março, no governo Collor de Mello, que trouxe em seu texto a necessidade de valorizar o ser humano como destinatário final do desenvolvimento turístico e promover a preservação do patrimônio natural e cultural do país, passando o turismo a ser visto como gerador de processos de desenvolvimento regional e, conseqüentemente, como instrumento minimizador de (históricas) desigualdades regionais. Essa lei extingue o CNT e reestrutura a EMBRATUR, transformando a empresa pública em Instituto Brasileiro de Turismo e considerando-a uma autarquia especial, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República (CRUZ, 2005; LIMA, 2017).

O discurso, porém, era diferente da prática, na qual os municípios eram ainda incipientes no desenvolvimento da atividade turística e pouco havia mobilização para se trabalhar o turismo de forma regionalizada na época.

Grandes programas de governo gestados nos anos 1990 firmaram as principais políticas de turismo no Brasil, de modo que não há precedentes na história do turismo no país tão didaticamente reveladores dos objetivos dos governos desse período de dinamizar a atividade turística no país, criando, tanto no campo normativo quanto no que se refere ao relativo e respectivo re-arranjo espacial requerido, as condições necessárias à sua expansão. A instituição da Política Nacional de Turismo (1996-1999) no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso é, para alguns autores, considerada o mais completo documento oficial da história das políticas federais para a atividade turística. No mesmo período criou-se o Ministério dos Esportes e do Turismo, do qual a EMBRATUR passou a fazer parte (CRUZ, 2005; LABRUNA, 2015).

A Política Nacional de Turismo (PNT) apresentava os seguintes objetivos: descentralização da gestão turística, por intermédio do fortalecimento dos órgãos delegados estaduais, municipalização do turismo e terceirização de atividades para o setor privado; a ordenação das ações do Setor Público, orientando o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o bem-estar social; a definição de parâmetros para o planejamento e a execução das ações dos governos estaduais e municipais; a orientação referencial para o setor privado. As ações da nova PNT são orientadas por macroestratégias que incluem: o ordenamento, desenvolvimento e promoção da atividade pela articulação entre o Governo e a iniciativa privada, e a qualificação do profissional dos recursos humanos envolvidos no setor (NOBREGA, 2012).

A criação de uma política nacional de turismo foi um passo importante para a definição dos rumos que a atividade tomaria, momento em que se deu ao turismo um viés além daquele puramente econômico: o turismo começa a ser abordado como política pública.

Dos 23 programas que compunham a PNT citada, um terço estava direcionado à divulgação da imagem do Brasil, refletindo a grande preocupação do Governo Federal na captação de turistas internacionais. O documento retrata, ainda, os atrativos naturais brasileiros como uma mercadoria a ser comercializada, como um item que se compra no supermercado, sobre uma prateleira (NOBREGA, 2012). A discussão sobre a sustentabilidade do turismo ainda era recente e os atrativos turísticos tratados como fontes inesgotáveis de riquezas para o país.

Uma das ações que integraram o PNT na década de 1990 foi a criação e implementação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), utilizando como recorte político-administrativo o município, com ênfase no local (LIMA, 2017).

Segundo Brusadin (2005), o PNMT foi criado visando estimular o desenvolvimento turístico nacional a partir do fortalecimento do planejamento turístico nos municípios e da descentralização das políticas públicas de turismo, capacitando os municípios e dotando-os de condições técnicas para elaboração do planejamento turístico local. Apesar de ter sido criado em 1992, o PNMT só foi instituído oficialmente em 1994, iniciando suas atividades efetivas nos municípios a partir do ano de 1995 e estendendo-se até o final da gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, no final de 2001.

Cabe destacar a avaliação de Cruz sobre a implementação do PNMT (2005, p. 32-33):

Travestido do discurso do planejamento participativo e da gestão local do turismo, o PNMT delega aos municípios a “gestão miúda” da atividade turística, enquanto

permanece restrita à esfera pública federal a tomada das decisões verdadeiramente orientadoras do desenvolvimento da atividade.

Outra ação resultante do PNT foi a criação do Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) Nordeste, dividido em duas fases e idealizado pela SUDENE e EMBRATUR em 1991, reconhecido como divisor de águas do turismo na região Nordeste do Brasil. Constituiu-se como um programa de crédito para o setor público, financiado em partes pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e implementado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB). O principal objetivo do programa foi criar condições para a expansão da atividade turística e propiciar uma melhoria da qualidade de vida das populações que habitavam áreas de intervenção do programa. A região Sul do país teve sua própria versão do PRODETUR, o PRODETUR Sul, que incluía, além dos três estados da região Sul, o estado de Mato Grosso do Sul. Embora não tenha alcançado o mesmo êxito verificado no Nordeste, o PRODETUR Sul foi importante no sentido de preparar a região para a organização das posteriores políticas de turismo (LIMA, 2017; MENDES; RINO, 2011).

Conforme Cruz (2005, p. 31), “características históricas, representando menor resistência às novidades, somadas a qualidades naturais climáticas, fizeram do Nordeste brasileiro, ou melhor, do litoral nordestino, o alvo privilegiado das mudanças engendradas na década em tela”.

Labruna (2015, p. 155), corrobora o pensamento de Cruz ao afirmar que:

embora a descentralização da gestão do turismo para escala local tenha dado voz às comunidades e instituições locais no âmbito do desenvolvimento turístico, a municipalização pode ser considerada como um dos principais obstáculos para a longevidade do programa, uma vez que o turismo passou a ser pensado pelos seus gestores dentro das esferas político administrativas dos municípios, sem articulações necessárias com municípios limítrofes.

A ausência de articulação entre os municípios na gestão turística ainda é um fator limitante para o desenvolvimento da atividade. Enquanto os municípios ainda se enxergarem como concorrentes, a ideia de se constituir um desenvolvimento integrado para o turismo fica cada vez mais distante.

O PRODETUR-NE I, implementado em 1993, preocupou-se com as questões referentes à infraestrutura urbana, como é o caso do saneamento básico, do abastecimento de água, entre outros aspectos. Além disso, fizeram parte de atuação do escopo do programa ações com o objetivo de aumentar os fluxos terrestres e aéreos, através do melhoramento de estradas e da reforma, ampliação e modernização dos aeroportos, com o intuito de captar voos

de aeronaves de maior porte e, conseqüentemente, a operação de voos internacionais. Ainda antes do término do PRODETUR-NE I, começaram os planejamentos para a formatação da segunda fase, que buscou superar alguns problemas da primeira etapa, consequência da ausência de um planejamento consistente. Assim, foram criados alguns instrumentos de gestão com os objetivos de mitigar os impactos negativos que a implementação poderia gerar e monitorar as ações do programa (CRUZ, 2005; LIMA, 2017).

Enquadram-se nas reformas relacionadas à infraestrutura urbana a Translitorânea maranhense, a Costa do Sol cearense, a Rota do Sol potiguar, a Linha Verde baiana, facilitadoras dos fluxos de pessoas, mas também dos fluxos do capital que se aproveita das economias externas constituídas pelo Estado, que cria as condições para a sua reprodução, numa espécie de Modo de Produção Estatista (CRUZ, 2005).

Na segunda etapa do PRODETUR-NE, em 2004, os governos estaduais foram incumbidos de criarem Polos de Turismo, definindo as ações prioritárias a serem realizadas através dos chamados Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS), considerando os seguintes aspectos: análise de impactos das ações e investimentos realizados com provimento financeiro do PRODETUR-NE I; diagnóstico econômico, social, ambiental e demográfico do Polo; definição da área de planejamento e da estratégia de desenvolvimento do turismo; avaliação do provimento de serviços públicos, em termos de infraestrutura e capacidade administrativa do estado e municipalidades; estimativa da demanda vigente e potencial de turistas, com previsão de impactos; plano de ação incluindo investimentos públicos e privados necessário ao alcance das metas (BRANDÃO, 2013).

Os investimentos do PRODETUR-NE I foram de US\$ 800 milhões, dos quais o Ceará foi o segundo estado na ordem dos investimentos e Fortaleza participa com cerca de 54% de todos os investimentos estaduais. O PRODETUR-NE II no Ceará segue uma lógica de continuidade da etapa anterior, porém, alguns componentes inéditos apresentam-se nessa etapa: a) a capacitação profissional (de empresários e de mão de obra local) é destacada, sendo inexistente na etapa anterior; b) a construção do Centro de Convenções; c) os investimentos em uma gestão de resíduos sólidos; d) os componentes que fortaleçam a gestão municipal, seja pela Gestão Municipal do Turismo ou por Planos Diretores Municipais; e) a urbanização de orlas e áreas marítimas, outro componente inexistente na etapa anterior, especificando melhorias e obras nos espaços litorâneos (ARAUJO, 2011).

De fato, o PRODETUR-NE foi responsável por melhorias significativas para o turismo no Nordeste, especialmente no Ceará, ainda que, observa-se que os investimentos estiverem concentrados no litoral, em detrimento de outras regiões, como as serranas, que

ficaram à margem desse processo, o que limitou a diversificação da oferta turística e a possibilidade de desenvolvimento regional.

A região Sul do Brasil (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), juntamente com o estado do Mato Grosso do Sul, pertencente à região Centro-Oeste, uniram-se para a criação e implementação do PRODETUR-SUL, iniciado em dezembro 1996. Com o PRODETUR-SUL, o Governo Federal teve a pretensão de recuperar a participação da economia da região Sul no PIB brasileiro e de dotar o espaço regional de condições estruturais para o desenvolvimento turístico, por meio da implantação de infraestruturas de apoio ao turismo, sobretudo dos transportes, e do incentivo à realização de investimentos por parte da iniciativa privada no que se refere à instalação de infraestruturas e equipamentos turísticos. Os oito anos da concepção do PRODETUR-SUL, entretanto, não foram suficientes para a efetiva implementação de suas ações (SILVA; SOMMER, 2006; SILVEIRA, 2002).

Fica evidente a estratégia do Governo Federal em privilegiar a captação de recursos financeiros para a região Nordeste do país, onde havia mais interesses voltados para investimentos do capital estrangeiro. A gestão turística do Sul do Brasil fica, então, mais limitada a iniciativas dos governos estaduais, com menor captação de recursos estrangeiros, como se verá adiante.

Contemporaneamente à implementação das ações do PRODETUR-SUL e de modo a estimular o desenvolvimento regional no estado de Santa Catarina, o governo estadual criou 36 secretarias de desenvolvimento regional (SDR) e as distribuiu pelo território catarinense, de acordo com as características e localizações geográficas de seus municípios (RAMOS, 2011). Essa foi uma importante iniciativa para a delimitação e desenvolvimento das regiões turísticas de Santa Catarina.

Conforme Ramos (2011), as SDR foram criadas com o papel de representar o governo estadual (2003/2004) dentro de suas respectivas regiões, promover a integração regional nos diversos setores públicos e a compatibilização do planejamento regional com as metas do governo do estado e com as necessidades da região, participar da elaboração de projetos e programas a cargo de órgãos estaduais e que estivessem relacionados especificamente com o desenvolvimento regional, colaborar na sistematização das propostas formuladas no Congresso Estadual do Planejamento Participativo e nas audiências do Orçamento Regionalizado, apoiar o desenvolvimento municipal, entre outras responsabilidades.

Os Conselhos de Desenvolvimento Regional são a raiz das SDR, já que através deles começaram a ser definidos os rumos dos projetos enviados para aprovação do governo, na intenção de se mostrar como um interlocutor entre o governo e a sociedade. Para uma maior

participação da população, a ideia era que representantes de diversos segmentos sociais pudessem participar de discussões e decisões, para aprovações de projetos, convênios e outras ações do governo estadual, transformando-se, assim, em agentes transformadores de cada realidade local (RAMOS, 2011).

Na prática, porém, Theis e Butzke (2010, p. 250) revelam que, no tocante à atuação das SDR em Santa Catarina:

Apesar do aparente slogan participativo das instituições regionais, as utopias do processo e do espaço estão intrinsecamente ligadas a utopia do mercado. As preocupações são paroquiais e a participação dos atores regionais restrita. Cooperam regionalmente, mas carecem de uma visão mais ampla. Se preocupam com a competitividade regional, a resolução de problemas comuns, mas dificilmente percebem e tratam da articulação dos seus problemas com os de outras regiões.

Theis e Mantovaneli Júnior (2019, p. 106) acrescentam ainda em relação às SDR que:

Para além das intenções que se tinha com sua criação, elas propiciaram ao ex-governador Luiz Henrique da Silveira a constituição e o fortalecimento de um bloco de poder político-partidário sem igual na história de Santa Catarina. No que se refere às intenções, se é certo que se verificou pequena redução nas desigualdades em Santa Catarina ao longo da década dos anos 2000, ela, possivelmente, é devida mais aos efeitos positivos de políticas públicas do governo federal que a um suposto êxito da política de descentralização baseada nas SDR.

O PRODETUR-SUL em Santa Catarina foi estruturado através do estudo da atividade turística dos municípios para criação da Área Prioritária. Para isso, a Área Prioritária teria de agregar equipamentos e serviços turísticos, como também, atrativos com potencial para captar, em especial, turistas internacionais. Dessa forma, a Área Prioritária de Santa Catarina foi inicialmente formada por treze municípios, sendo dez localizados no litoral e três na região do Vale do Itajaí, norte do estado (SILVA; SOMMER, 2006).

Assim como ocorreu no estado do Ceará, percebe-se que em Santa Catarina houve uma supervalorização do turismo litorâneo, atendendo igualmente às expectativas da demanda turística internacional e deixando outros segmentos de turismo em segundo plano.

Os 13 municípios catarinenses foram contemplados com 87 ações, das quais 29 deram início ao programa em janeiro de 2005, sendo que estas e as 58 ações restantes deveriam ser realizadas no prazo máximo de quatro anos. O total de recursos investidos variou, à época, entre US\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de dólares) a US\$ 100.000.000,00 (cem milhões de dólares) de dólares, 60% seriam financiados pelo BID, e os 10% e 30% restantes de contrapartidas dos Governos Federal e estadual, respectivamente (SILVA; SOMMER, 2006).

Silva e Sommer (2006) discutem que a Unidade de Coordenação Estadual (UCE) do PRODETUR-SUL teve que solucionar alguns problemas para que os representantes do BID aprovassem a Área Prioritária de Santa Catarina. Os problemas estavam relacionados à resistência dos representantes do BID em incluir outros municípios além de Balneário Camboriú e Florianópolis, a reprovação do Perfil da Área Prioritária (PAT) em 2002, devido essa área não atingir os requisitos de sustentabilidade e competitividade turística, e a dificuldade dos gestores públicos do estado em modificarem seus perfis políticos, agregando um perfil técnico. Esses problemas geraram ao estado de Santa Catarina um atraso de um ano em relação aos outros estados que fizeram parte do PRODETUR-SUL.

A experiência catarinense com o PRODETUR-SUL reforça a necessidade de se tratar o turismo como política pública, com gestores qualificados e corpo técnico competente para lidar com os diversos problemas das localidades que cerceiam o desenvolvimento sustentável da atividade turística e de suas potencialidades.

Posteriormente, no ano de 2010, o PRODETUR-NE e o PRODETUR-SUL foram substituídos pelo atual PRODETUR Nacional, instituído com base nas assinaturas de contrato pelo Ministério do Turismo (MTUR) e pelo BID. Orientados pela Política Nacional de Turismo e pelo Plano Nacional de Turismo 2007-2011, o programa foi criado para atender às necessidades específicas de cada uma das regiões do País, já que se trata de um programa de regionalização, conforme definido na Política Nacional de Turismo, contribuindo para aumentar a competitividade dos destinos turísticos e consolidar a política turística nacional por meio de uma gestão descentralizada e participativa. Percebe-se desde aí uma diferenciação no contexto político-administrativo do programa, já que, nas fases anteriores, o BNB era o órgão responsável pelo aporte de investimentos, implantação de projetos e pela distribuição, e nessa fase é substituído pelo MTUR (ARAÚJO, 2011; MENDES; RINO, 2011).

O PRODETUR Nacional estrutura-se de forma similar às outras fases, porém, cria novos tipos de componentes: a) Estratégia de Produto Turístico – engloba urbanização de espaços, capacitação empresarial/profissional, estudos de viabilidade técnica, além de construção de equipamentos turísticos; b) Estratégia de Comercialização – inclui planos de marketing, ações inovadoras de promoção e comercialização; c) Fortalecimento Institucional – inclui investimentos voltados para as gestões municipal e estadual que favoreçam a atividade turística; d) Infraestrutura e serviços – trata de recursos tradicionais, como saneamento básico, transporte (vias rodoviárias e urbanas) e sinalização turística; e) Gestão

ambiental – refere-se a recursos para Proteção e Recuperação de patrimônio histórico e ambiental, além de planos e projetos referentes à gestão ambiental (ARAÚJO, 2011).

Se o PRODETUR entrou com a infraestrutura, nessa lógica de organizar o setor, foi o Programa de Regionalização do Turismo que deu uma nova configuração territorial à atividade turística. Com a finalização do governo de Fernando Henrique Cardoso e início do mandato presidencial com Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), uma nova institucionalidade na gestão pública do turismo no Brasil ocorreu com a criação do MTUR, baseando-se na proposta de um modelo de gestão descentralizada e participativa, através da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, posteriormente transformada em lei. As competências do MTUR foram definidas como: planejar, coordenar, supervisionar e avaliar os planos e programas de incentivo ao setor; promover e divulgar o turismo nacional, no país e no exterior; formular e implementar a política nacional de desenvolvimento do turismo; estimular as iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas (ARAÚJO, 2012; LIMA, 2017; MENDES; RINO, 2011; NÓBREGA, 2012).

O modelo de gestão do MTUR foi regulamentado com a aprovação da Política Nacional do Turismo (Lei nº 11.771/2008), que instituiu o Sistema Nacional de Turismo. Esse sistema é composto por um núcleo estratégico de âmbito nacional formado pelo Ministério do Turismo, pelo Conselho Nacional de Turismo e pelo Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR), e por uma rede de gestão descentralizada composta pelas Instâncias de Governança Macrorregionais, os Órgãos Estaduais de Turismo, os Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo, as Instâncias de Governança Regionais, os Órgãos Municipais de Turismo e os Colegiados Municipais de Turismo (MENDES; RINO, 2011; NÓBREGA, 2012).

Questiona-se, entretanto, sobre a criação de um Ministério específico para o turismo no Brasil. Seria mesmo um órgão criado para atender às necessidades de planejamento em nível nacional ou apenas mais um artifício para a criação e distribuição de cargos públicos, atendendo a interesses políticos? O Brasil está mesmo próximo de um projeto nacional de regionalização do turismo? São questões a se investigar em outras pesquisas.

A Política Nacional do Turismo instituída visa estimular a criação, consolidação e difusão dos produtos e destinos turísticos, visando atrair turistas para regiões que têm grande potencial e menor desenvolvimento econômico e social. Além de focar na exploração turística, propõe o desenvolvimento de programas estratégicos de captação e apoio à realização de congressos, feiras e exposições de negócios, viagens de incentivo e a

participação dos setores relacionados em eventos nacionais e internacionais (MENDES; RINO, 2011).

O primeiro mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva foi marcado por uma reestruturação do CNT, pela reconfiguração da EMBRATUR para a promoção e marketing do produto turístico brasileiro, e pela transformação do PNMT em programa de Regionalização do Turismo. A tônica da regionalização do turismo no Brasil, durante e após o governo citado, teve suas bases no PNT (2003-2007), permanecendo nos planos sucessivos de 2007-2010 e 2013-2016, mas só foi lançado oficialmente em 2004, com o “Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil” (LABRUNA, 2015; LIMA, 2017).

A pouca experiência de planejamento do turismo no país indicou a possibilidade de que integrar municípios através de um recorte regional, sem trabalhá-los de forma isolada, seria capaz de impulsionar uma maior capacidade de planejamento e gestão pública do setor. A implementação do PNMT contribuiu para essa visão, momento em que as fragilidades administrativas da gestão municipal do turismo apareceram como um impeditivo para a implementação de uma política que tivesse um foco somente no município. Ademais, outras experiências consideradas de sucesso, entre elas a do PRODETUR-NE, que tem como base uma perspectiva de polo regional, podem ter influenciado a adoção da regionalização como alternativa para o turismo brasileiro (LABRUNA, 2015; LIMA, 2017).

Nesse contexto, destaca-se a discussão de Araújo (2012, p. 161):

Embora a atual estrutura legal seja falha, por não contemplar questões de planejamento e ordenamento territorial, quando do planejamento e direcionamento das atividades turísticas, o que poderia ser feito tornando obrigatória a elaboração do ZEE (e respectiva aprovação, transformando-o em decreto federal, estadual ou municipal – dependendo da abrangência do mapeamento), para o direcionamento da expansão, sobretudo dos empreendimentos hoteleiros, de modo a estabelecer zonas para uma urbanização turística, é preciso perceber-se um real avanço no tratamento da atividade no País, sobretudo a partir de 1996, quando a continuidade e aprimoramento dos Planos Nacionais de Turismo possibilitaram estabelecer metas e estratégias para estruturação do setor.

Um dos objetivos do PRT é a desconcentração da oferta turística brasileira, localizada predominantemente no litoral, propiciando a inclusão de novos destinos nos roteiros comercializados pelo mercado de agenciamento de viagens. Entende-se por regionalização não somente o ato de agrupar municípios com relativa proximidade e características comuns, mas, sobretudo, construir um ambiente democrático e participativo entre o poder público e privado, terceiro setor e comunidade, com a promoção da integração e cooperação entre os

setores, com vistas à sinergia entre todos os envolvidos, direta e indiretamente, na atividade turística de uma determinada localidade (NOBREGA, 2012).

Percebe-se que a gestão pública do turismo parece ser pensada de “cima para baixo”. Será que as questões regionais são de fato levadas em consideração no planejamento dessas políticas e ações ou os direcionamentos continuam sendo definidos às portas fechadas no Planalto? Igualmente tais questões merecem ser melhor investigadas.

Os projetos de turismo regional no Brasil são regidos pelo PNT, com foco na regionalização, geridos pelas instâncias de governança regionais, passando a ter papel relevante com parcerias em todos os níveis: federal, estadual, regional e municipal. No Brasil, as instâncias de governança passaram a fazer parte, efetivamente, da estrutura organizacional das Secretarias de Estado do Turismo em território brasileiro no ano de 2003. Têm a tarefa de executar as ações dos programas relacionados às Políticas Estaduais de Turismo, priorizando as estratégias de regionalização (SANTOS, 2017).

Para a viabilização da regionalização do turismo, foi necessário um mapeamento de todo o território brasileiro. No ano de 2004, elaborou-se o primeiro mapa da regionalização do turismo com a identificação de 219 regiões turísticas, de forma a alinhar a política nacional de Turismo nos três níveis de governo, além de promover a cooperação e integração entre os municípios e estimular o incremento da competitividade nos destinos. No ano de 2005, devido à dinâmica dos municípios envolvidos na regionalização, é realizado um novo mapeamento. O relançamento do mapa ocorreu em 2009, com a participação de 272 regiões (MATOS; ARAÚJO, 2013).

O Mapa do Turismo Brasileiro é o instrumento criado no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo e que orienta a atuação do Ministério do Turismo no desenvolvimento das políticas públicas. Esse é o mapa que define a área do recorte territorial que deve ser trabalhado prioritariamente pelo MTUR e pelo Sistema Nacional de Turismo. Ele é atualizado bianualmente. Os municípios que o compõem são indicados pelos órgãos estaduais de turismo conjuntamente às instâncias de governança regionais, a partir de critérios construídos em conjunto com Ministério do Turismo (BRASIL, 2018).

Relacionada ao Mapa do Turismo Brasileiro, a categorização é o instrumento previsto como uma estratégia de implementação do Programa de Regionalização do Turismo e permite implementar políticas que respeitem as peculiaridades dos municípios brasileiros e orientar os processos decisórios. O processo de categorização agrupa municípios de acordo com o desempenho de suas economias do turismo. Esse agrupamento permite identificar cada município constante no Mapa do Turismo Brasileiro de forma isolada e possibilita o

monitoramento da evolução da economia do turismo em cada um deles. A metodologia da categorização adota um cálculo matemático que envolve as seguintes variáveis para composição das categorias: (i) quantidade de estabelecimentos de hospedagem nos destinos; (ii) quantidade de empregos em estabelecimentos de hospedagem; (iii) quantidade estimada de visitantes domésticos; (iv) quantidade estimada de visitantes internacionais. Os municípios com os resultados semelhantes são agrupados em categorias A, B, C, D e E (BRASIL, 2018).

Não se tem uma delimitação dos critérios adotados para a definição desse recorte regional. Teria sido definido considerando as especificidades regionais ou se tratou apenas de uma divisão que atendeu a interesses políticos? São outras questões a se investigar e refletir.

2.1.2 Os planos de governo

Analisando o contexto da regionalização no planejamento turístico nacional, no primeiro Plano Nacional de Turismo: Diretrizes, Metas e Programas – 2003-2007 observa-se a inserção do turismo como uma das prioridades do plano de governo para promover a redução das desigualdades regionais. Propõe-se a desconcentração de renda através da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística. Através da gestão descentralizada, propunha-se a ampliação da oferta turística de cada estado da federação, utilizando-se o recorte regional para seu desenvolvimento, que integrava o Macroprograma de infraestrutura, Programa de Desenvolvimento Regional do Turismo, Macroprograma da Oferta Turística e o Programa de Desenvolvimento de Roteiros Integrados do Turismo. Esses programas tinham o objetivo de diversificar a oferta turística no país através do desenvolvimento de produtos turísticos que pudessem ser trabalhados de forma integrada no âmbito regional, respeitando as particularidades locais (LABRUNA, 2015). No tocante à relevância da segmentação para o turismo, Mota e Filho (2011, p. 430), dizem que ela “pode ser vista como uma estratégia de marketing usada pela administração de serviços”.

Para Cruz (2005), a principal estratégia do Plano Nacional do Turismo 2003-2007 está no Programa de Roteiros Integrados, ligado ao Macroprograma 4 - “Estruturação e diversificação da oferta turística”. São Objetivos do Macroprograma 4: aumentar o número de produtos turísticos e qualidade colocados para comercialização; diversificar os produtos turísticos contemplando nossa pluralidade cultural e diferença regional; diminuir as desigualdades regionais, estruturando produtos em todos os estados brasileiros e Distrito Federal; aumentar o fluxo de turistas nacional e internacional; aumentar o tempo de permanência do turista com um leque maior de serviços ofertados.

Cruz (2005) acrescenta que, na discussão do PNT 2003-2007, o território é reduzido a “um produto” mal acabado, exigindo-se a intervenção do Estado na transformação em mercadoria passível de competição no mercado internacional de “produtos” (lugares) turísticos. Soma-se a isso, o insustentável discurso da redução das desigualdades regionais, como se o turismo, uma atividade setorial, por si só fosse capaz de reverter uma realidade histórica e estruturalmente excludente e espacialmente seletiva, típica do modo de produção capitalista.

De fato não é possível pensar no turismo como a atividade “salvadora da pátria”. O turismo visto como uma única alternativa econômica para as comunidades pode ser algo perigoso, levando ao seu próprio declínio pela saturação dos recursos ambientais utilizados como atrativos.

Outra questão fundamental diz respeito ao próprio entendimento do que seja espaço, categoria de análise central a qualquer abordagem territorial do fenômeno do turismo. O planejamento do turismo, seja ele numa escala regional ou local, não se dá sobre um espaço “plano” e “vazio”. Ao contrário, esse planejamento se dá sobre um espaço concreto, histórica e socialmente construído, e que, portanto, revela-se como um “constrangimento objetivo” ao desenvolvimento das relações sociais (CRUZ, 2005).

Labruna (2015) e Lima (2017) discorrem que é criticada, também, a própria utilização da categoria região no planejamento do turismo, visto que o turismo, em virtude dos seus atrativos estarem dispostos de forma aleatória e não ordenados, espraia-se de forma descontínua no território, o que vai de encontro à ideia de região; não havendo, portanto, instrumentos de reorganização do Estado que contemplem as regiões sob a ótica da globalização contemporânea.

Falta, então, um maior rigor científico na definição dos termos que são utilizados (muitas vezes equivocadamente) como categorias geográficas, pois isso influenciará nas metodologias de planejamento turístico.

No decorrer dos anos 2004 e 2005, estabeleceram-se inicialmente 219 regiões turísticas, envolvendo 3.203 municípios, que mais tarde passaram a 200 regiões, abrangendo um quantitativo de 3.819 municípios entre os anos de 2005 e 2006. Apesar de sua proposta de integração e articulação entre múltiplos atores para a criação de produtos turísticos regionais, o PRT não conseguiu resultados efetivos devido à falta de interação entre os atores da cadeia produtiva do turismo envolvidos (LABRUNA, 2015).

Permanecendo o foco na regionalização do turismo, em sua nova versão, intitulada “Uma Viagem de Inclusão”, o PNT 2007-2010, através do Programa de Regionalização do

Turismo, investiu a partir de 2007 em ações de sensibilização, mobilização e institucionalização da instância de governança regional no intuito de formação de redes. Foi nesse governo que se adotou a estratégia de destinos indutores do turismo nacional, acoplado como uma maneira de dinamizar a implementação do PRT. Foram considerados 65 destinos indutores, segundo o conceito do Programa, que seriam capazes de atrair o desenvolvimento regional para os demais do seu entorno, gerando modelos de referência, o que justificaria a prioridade para a estruturação da oferta turística por meio de três ações ministeriais, visando à qualificação desses destinos indutores: fortalecimento de governança, estudo de competitividade e aprimoramento da gestão local (ARAÚJO, 2012; LABRUNA, 2015; LIMA, 2017; MATOS; ARAÚJO, 2013).

A meta 3 do PNT 2007-2010 indicava que 15 desses 65 municípios deveriam estar estruturados seguindo padrões internacionais, estabelecidos pelo MTUR, embora não se possa identificar quais são esses padrões e de que forma os alcançar a partir das condições necessárias em investimentos, infraestrutura, profissionais e empreendimentos. E no tocante à articulação entre as diferentes esferas do governo e os múltiplos agentes territoriais para o desenvolvimento de regiões turísticas, o PRT criou 13 cadernos técnicos para tratar as formas de participação de cada ente envolvido no processo de regionalização do turismo. Ainda no âmbito da gestão das regiões turísticas, o PRT estabelece, em seu módulo operacional III, o fomento à formação de redes formais e informais, a partir da interface entre as diferentes instituições locais e regionais para a governança turística regional no formato de associações, fóruns, consórcios e conselhos regionais de turismo (LABRUNA, 2015).

Mais uma vez, nota-se a falta de critérios na implementação das ações do Governo Federal, com metodologias de planejamento nebulosas e pouca participação dos agentes locais no desenvolvimento das políticas nacionais de turismo, um reflexo da gestão pública brasileira.

Partindo do contexto da regionalização do turismo, é criado, em 2009, o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Turística (PDSRT) do Meio-Norte brasileiro, integrando municípios dos estados do Ceará (as regiões do Litoral Norte e Ibiapaba), Maranhão (regiões de Lençóis Maranhenses, Delta do Parnaíba e Alto Muni) e Piauí (regiões da Planície Litorânea e Cocais), compreendendo um total de 77 municípios. Esse plano fez parte da estratégia do Governo Federal, por meio do Ministério da Integração Nacional, planejado a partir das regiões com baixos níveis de renda per capita, mas que, ao mesmo tempo, possuem um potencial turístico, valorizando o patrimônio natural e

sociocultural, e viabilizando atividades econômicas inclusivas, dinâmicas e inovadoras, para melhoria das condições de vida da população (MATOS; ARAÚJO, 2013).

Nesse mesmo período, foi institucionalizado o Fórum do Turismo do Ceará pelo MTUR como a primeira Instância de Governança do Turismo Regional de Destino Indutor em capital do Brasil, em 3 de março de 2009. O grupo gestor do destino Fortaleza elaborou o regimento interno, em que se define como Grupo Gestor de Fortaleza - Destino Indutor de Desenvolvimento Turístico Regional, criado em 2008. Nesse regimento ficou estabelecido que o grupo de trabalho envolve representantes das esferas pública e privada, e sociedade civil, que compõem a cadeia produtiva do turismo. Conforme ainda o documento, a finalidade do grupo é: acompanhar o processo de gestão do destino, definindo as prioridades, e monitorar a governança da Gestão do Destino Indutor Fortaleza e dar continuidade aos trabalhos de desenvolvimento, utilizando para isso o “Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional” (FERNANDES; CORIOLANO, 2015).

Apesar de ter um direcionamento bem definido, o Grupo Gestor de Fortaleza não estabelece uma metodologia de trabalho e de acompanhamento das políticas a serem implementadas, assemelhando-se à lógica do ente federativo mor.

No tocante ao desenvolvimento das políticas de regionalização do turismo no estado de Santa Catarina, o governo estadual e a consultoria Chias Marketing criaram o “Plano Catarina”, plano estratégico de desenvolvimento turístico que contempla todas as regiões do estado, de acordo com suas respectivas especificidades, com o objetivo de posicionar e qualificar os produtos turísticos do estado, gerando desenvolvimento e renda. Turisticamente, o estado de Santa Catarina se dividiu regionalmente em: Caminho dos Príncipes, Costa Verde e Mar, Vale Europeu, Vale do Contestado, Grande Oeste, Caminhos da Fronteira, Grande Florianópolis, Serra Catarinense, Encantos do Sul e Caminho dos Cânions (RAMOS, 2011).

Para gerir as regiões turísticas de Santa Catarina, foram desenvolvidas as Instâncias de Governança, através da atuação das SDR, como fóruns de discussão da atividade turística e de seu desenvolvimento regional dentro do estado de Santa Catarina. As Instâncias de Governança foram criadas para ser o elo entre o governo, a sociedade e o *trade* turístico, de forma a integrar ações e definir planos de atuação voltados para o desenvolvimento regional, uma vez que grande parte do estado é beneficiada pelos resultados da atividade turística (RAMOS, 2011).

Voltando ao contexto nacional, somente em 2013 é lançado um novo PNT (2013-2016), com o título “O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil”, focado nos megaeventos

esportivos “Copa do Mundo” de 2014 e “Olimpíadas” de 2016. Passados seis anos do Programa de Regionalização do Turismo (2004-2010), o Ministério do Turismo deu início a um processo do programa para elaboração desse plano, com foco mais direcionado ao recebimento dos eventos citados. A avaliação se deu de forma positiva, a partir das seguintes variáveis: Ampliação e Fortalecimento de Capital Humano e Social; Oferta e Qualidade de Equipamentos; Ampliação e Diversificação de Oferta Turística; Fluxo Turístico, Permanência na Região e Gasto; Impactos na Economia Local (LABRUNA, 2015; LIMA, 2017).

Contudo, a avaliação sinalizou também a ausência de articulação entre as áreas do Ministério do Turismo e deste com os estados, municípios, instâncias de governo e atores locais. Em relação aos mecanismos de governança, a avaliação ressaltou a importância de se avançar mais na gestão compartilhada e descentralizada, tirando do poder público a responsabilidade única de desenvolvimento do turismo, evitando que as trocas de gestões de governo atrapalhem a continuidade da governança regional (LABRUNA, 2015; LIMA, 2017).

Essa falta de articulação entre o Governo Federal e os municípios trouxe diversos problemas que afetaram a organização de grandes eventos como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Obras atrasadas, condições de mobilidade aquém do ideal, desapropriações mal conduzidas, foram alguns dos entraves que prejudicaram a imagem do Brasil no exterior, especialmente no contexto do turismo. Para Filho (2014, p. 27), o Estado tem papel fundamental no setor de eventos através da promoção “de políticas públicas e investimentos em espaços para eventos, infraestrutura básica – saneamento, segurança, transportes – marketing, patrocínios e apoios”.

Se em um país tão desigual já foi difícil atender às expectativas dos turistas nesses eventos, quem dirá dos seus próprios habitantes, que há muito penam com tantas mazelas sociais.

Outro fato relevante é que a avaliação do PRT se concentrou, apenas, na esfera do Ministério do Turismo, sem levar em conta a transversalidade do tema turismo na articulação com outros Ministérios, como do Meio Ambiente, das Cidades, da Defesa, da Cultura, entre outros, na perspectiva de desenvolvimento regional do território, envolvendo o conjunto de municípios e estados, Unidades de Conservação, Terras Indígenas, Territórios Quilombolas, Caiçaras, comunidades locais, turistas e agentes de turismo, assim como os demais atores locais/globais (LABRUNA, 2015). O turismo requer um trabalho conjunto com outras áreas do conhecimento, considerando seu caráter interdisciplinar.

Em relação à regionalização como referência territorial para o planejamento, no PNT 2013-2016, as ações executivas do Programa de Regionalização do Turismo passam a ser

apoiadas pelos chamados interlocutores Estaduais, Regionais e Municipais do PRT. Observa-se aí o resgate do ator municipal no PRT como agente de desenvolvimento, a permanência do interlocutor estadual e a institucionalização do representante regional como forma de fortalecer e expandir a rede de mobilização para a gestão regional. Como resultado do processo de regionalização do turismo iniciado em 2004, o mapa turístico brasileiro passa a contemplar 3.635 municípios distribuídos em 276 regiões turísticas (LABRUNA, 2015).

Os planos de governo, assim, dão o direcionamento para a execução dos programas que, em tese, efetivam as políticas públicas desenvolvidas. O que se viu em períodos de planejamento turístico no Brasil, na verdade, foi uma descontinuidade de ações e falta de articulação dos órgãos federais de turismo com os agentes locais. Há muito ainda o que se avançar no Brasil em termos de regionalização e governança.

2.2 O TURISMO NA LEGISLAÇÃO VIGENTE FEDERAL E DOS ESTADOS DO CEARÁ E DE SANTA CATARINA

A partir da década de 1990, ampliou-se a discussão sobre a problemática ambiental com a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNCED), também conhecida como Cúpula da Terra, Eco-92 e Rio-92, realizada na cidade do Rio de Janeiro, onde se reuniram representantes de 175 países e de organizações não governamentais. O evento propunha reunir representantes de todos os países do mundo para discutir e divulgar a nova concepção de desenvolvimento sustentável a partir do Relatório Brutland, documento publicado no ano de 1987, que estabeleceu o conceito de desenvolvimento sustentável como meta fundamental para todos os países, com a elaboração de um relatório explicitando o posicionamento brasileiro no tocante à temática ambiental (PECCATIELLO, 2009).

Até o início dos anos 90 do século passado, o conjunto de ações emanadas do Estado para fomentar o desenvolvimento do turismo no país foi limitado, todavia, a emergência do turismo, no final do século XX, como uma das mais importantes atividades econômicas do mundo, despertou nas administrações públicas brasileiras um súbito interesse por seu desenvolvimento. No decorrer da década de 1990, houve a transição de um Estado interventor para um Estado neoliberal, fazendo com que se intensificassem os interesses do mercado nas políticas públicas de turismo (CRUZ, 2006). Sansolo (2013) afirma que esse fenômeno se trata de um processo de seleção e exclusão de territórios que se baseia na lógica da localização industrial e no entendimento do território como oportunidade de acumulação e, portanto, como instrumento de reprodução do capital.

Para Pott e Estrela (2017), mesmo depois de variadas conferências e significativos movimentos na década de 1990, o século XXI começou com certa perda de ritmo no tocante às questões ambientais. Após vinte longos anos de discussões, em 2010 foi promulgada a Lei Federal nº 12.305, que criou a Política Nacional dos Resíduos Sólidos, visando estimular padrões sustentáveis de produção e consumo, considerada um dos maiores avanços na legislação ambiental brasileira desde a Resolução Conama nº 237, de 1997, e a Lei dos Crimes Ambientais, de 1998. Somente em 2011 foi promulgada uma Lei Federal no Brasil para o licenciamento ambiental, a Lei Complementar nº 140, regulando esse procedimento de forma constitucional.

A ideia de se introduzir a atividade turística como fator de desenvolvimento para a economia dos municípios vai muito além da oferta dos recursos naturais e culturais disponíveis. Trata-se de algo que afeta profundamente o espaço geográfico e as relações nele estabelecidas. Logo, não se pode conceber que o seu desenvolvimento seja promovido sem se dar atenção aos efeitos produzidos.

A preocupação fundamental do planejamento e da organização do Estado refere-se à reorientação do estilo de desenvolvimento, dirigida para a satisfação das necessidades básicas da população em geral e para o desenvolvimento sustentável a longo prazo, bem como para a ampla participação da população em todos os níveis (GRINOVER, 1989). Cabeza (2005, p. 17) ainda afirma que “como política de Estado, o ordenamento territorial envolve toda a sociedade, o conjunto de atividades econômicas e as políticas públicas e privadas”.

Os objetivos das políticas públicas de turismo muitas vezes são superestimados, gerando expectativas difíceis de serem alcançadas, como a proteção do meio ambiente, a melhoria das contas internacionais, a diminuição da pobreza, a geração de empregos e o equilíbrio entre as regiões (SANSOLO, 2013). No sentido oposto, as legislações que estão sendo criadas vêm tentar trazer uma organização para o turismo, regulamentando-o de modo a buscar um desenvolvimento mais sustentável para suas atividades.

A Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, também conhecida como Lei Geral do Turismo, rege a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no tocante ao planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e dá outras providências. Ela ainda revoga a Lei nº 6.505, de 1977, o Decreto-lei nº 2.294, de 1986, e os incisos VIII e X, e os § 2º e 3º do art. 3º, o inciso VIII do art. 6º e o art. 8º da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991 (OLIVEIRA, 2009).

No contexto do estado de Santa Catarina, a lei que rege as atividades turísticas é a de nº 13.792, de 18 de julho de 2006, regulamentada pelo Decreto nº 2.080, de 03 de fevereiro de

2009, e que dispõe sobre o Plano Estadual da Cultura, do Turismo e do Desporto do Estado de Santa Catarina (PDIL), estabelecendo as diretrizes e critérios relativos aos programas e subprogramas que prevê e determinando outras providências (SANTA CATARINA, 2006).

O estado do Ceará não possui uma legislação turística propriamente dita, todavia, o tema é citado em diversas leis promulgadas pelo governo estadual, justificando a relevância da atividade para o desenvolvimento econômico e social local, dentre as quais foram destacadas para este estudo, por se relacionarem à abordagem territorial: Lei nº 16.949, de 29/07/19; Lei nº 16.026, de 01/06/16; Lei nº 15.065, de 20/12/11; Lei nº 16.874, de 10/05/19.

No tocante à abordagem territorial que se dá ao turismo, as leis dispõem de artigos em que é possível estabelecer uma relação entre esses dois elementos e, conforme Brandão (2011), é imperioso investigar e realizar profundas avaliação e qualificação da capacidade do Estado e de sua institucionalidade de definir e implementar políticas, explicitando sua territorialidade e seus centros de decisão presentes em variadas escalas e instâncias.

Antes de iniciar a discussão sobre as legislações específicas, cabe destacar que as próprias constituições federal e dos estados do Ceará (1989) e de Santa Catarina (1989) já revelam em seus textos a preocupação do poder público com a atividade turística, compreendendo-a como fator de desenvolvimento em âmbito nacional e local.

A Constituição Federal de 1988 indica no seu artigo 180 que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (BRASIL, 1998a, n.p).

A Constituição de Santa Catarina, através dos artigos 192 e 241, respectivamente, esclarece em texto idêntico que o estado

promoverá e incentivará o turismo como fator de desenvolvimento econômico e social, de divulgação, de valorização e preservação do patrimônio cultural e natural, respeitando as peculiaridades locais, coibindo a desagregação das comunidades envolvidas e assegurando o respeito ao meio ambiente e à cultura das localidades exploradas, estimulando sua auto-sustentabilidade. (SANTA CATARINA, 1989, n.p).

O instrumento básico de intervenção dos estados, conforme os artigos citados, será o plano diretor de turismo, estabelecido em lei, considerado o potencial turístico das diferentes regiões, com a participação dos municípios envolvidos, direcionando as ações de planejamento, promoção e execução da política estadual de turismo. Percebe-se, assim, a preocupação dos estados com o planejamento e ordenamento da atividade turística.

Para a consecução do plano diretor conjunta com os municípios, cabe aos estados, conforme quadro comparativo a seguir (QUADRO 7), baseado nos artigos citados, promover:

Quadro 7 – Ações dos estados do Ceará e de Santa Catarina para a consecução do plano diretor conjunta com os municípios

CEARÁ	SANTA CATARINA
I - o inventário e a regulamentação do uso, ocupação e fruição dos bens naturais e culturais de interesse turístico do estado;	I - texto idêntico ao desta linha;
II - a infraestrutura básica necessária à prática do turismo, apoiando e realizando investimentos no fomento dos empreendimentos, equipamentos e instalações e na qualificação dos serviços;	II - a infraestrutura básica necessária à prática do turismo, apoiando e realizando investimentos no fomento dos empreendimentos, equipamentos e instalações, e na qualificação dos serviços, por meio de linhas de crédito especiais e incentivos fiscais;
III - a promoção de intercâmbio permanente, em âmbito nacional e internacional, visando ao aumento do fluxo turístico e a elevação da média de permanência do turista;	III - a promoção do intercâmbio permanente com estados da Federação e com o exterior, visando o aumento do fluxo turístico e a elevação da média de permanência do turista.
IV - medidas específicas para o desenvolvimento dos recursos humanos para o setor;	
V - elaboração sistemática de pesquisas sobre oferta e demanda turística, com análise dos fatores de oscilação do mercado;	
VI - fomento ao intercâmbio permanente com outros estados da Federação e com o exterior, em especial com os países da América do Sul, visando ao fortalecimento do espírito de fraternidade e aumento do fluxo turístico nos dois sentidos, bem como a elevação da média de permanência do turista em território do Estado;	
VII - construção de albergues populares, favorecendo o lazer das camadas pobres da população.	

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Observa-se, mais uma vez, a similaridade entre os textos constitucionais dos dois estados, ainda que a Constituição cearense disponha de mais ações voltadas para implementação do plano diretor de turismo.

Voltando à análise das legislações específicas, no Capítulo I (Disposições Preliminares) da legislação federal, o parágrafo único do art. 3º estabelece que “o poder público atuará, mediante apoio técnico, logístico e financeiro, na consolidação do turismo como importante fator de desenvolvimento sustentável, de distribuição de renda, de geração de emprego e da conservação do patrimônio natural, cultural e turístico brasileiro” (BRASIL, 2008, n.p).

Além do texto constitucional citado, a atuação do poder público na legislação turística de Santa Catarina (Lei nº 13.792, de 18 de julho de 2006) manifesta-se na proposta do Programa de Desenvolvimento do Turismo, o qual é subdividido nos seguintes subprogramas voltados para o fomento do turismo no estado: Informações e Estudos Turísticos; Elaboração de Pesquisas Mercadológicas e Estudos de Mercado; Estruturação de Atrativos e de Espaços Turísticos; Sustentabilidade de Destinações Turísticas; Regionalização do turismo; Sensibilização e Conscientização Turística; Capacitação de Recursos Humanos para o Turismo e Qualificação dos Serviços Turísticos no Estado; Promoção e Comercialização do Produto Turístico do Estado.

No estado do Ceará, percebe-se essa atuação no artigo 1º da Lei nº 16.949, de 29 de julho de 2019, que dispõe sobre a criação de distritos turísticos, estabelecendo que o Poder Executivo fica autorizado a criar distritos turísticos regionais, como forma de promoção do turismo estadual, mediante ações que objetivem atrair a implantação de empreendimentos turísticos visando à geração de emprego e renda, bem como o desenvolvimento da cadeia produtiva relacionada às variadas formas de turismo.

Essa gestão da atividade turística pelo poder público associa-se ao conceito de governação dos territórios, o qual, conforme discutem Mafra e Silva (2004, p. 38), trata das “formas eficientes e equilibradas de distribuição de funções entre órgãos governamentais e não governamentais, tanto horizontal como verticalmente, de forma a melhorar o impacto das políticas públicas”.

As comunidades locais que têm o turismo como vocação econômica necessitam de um espaço democrático para debater seus problemas e necessidades, para, a partir daí, serem definidas as áreas prioritárias a serem atendidas.

Ainda de acordo com os autores citados anteriormente, o aumento do grau de descentralização das funções, as autoridades regionais e locais foram construindo as

necessárias pontes institucionais entre elas, os governos centrais e os parceiros sociais e não governamentais, de forma a maximizar a participação local e regional no processo de formulação e implementação das políticas públicas.

A legislação federal já estabelece, no seu artigo 6º, que na construção dos planos nacionais de turismo pelo Ministério do Turismo serão ouvidos os segmentos públicos e privados interessados, tendo também como um dos objetivos da Política Nacional de Turismo, tratada no artigo 5º, promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando estados, Distrito Federal e municípios a planejarem, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com a participação das comunidades receptoras nos benefícios gerados pela atividade econômica (BRASIL, 2008).

A legislação do estado de Santa Catarina, em contrapartida, em suas diretrizes de atuação gerencial para a gestão das políticas públicas de turismo, propõe a busca de parcerias com o Ministério do Turismo dentro da legislação existente, envolvendo a realização de estudos e pesquisas para a área e políticas de incentivo à regionalização do turismo, além da busca de parcerias com demais órgãos públicos federais e municipais dentro da legislação existente para a área, de modo a estimular, também, ações que ofereçam benefícios de caráter social a um ou mais segmentos da população (SANTA CATARINA, 2006).

O artigo 2º da já citada Lei nº 16.949, do estado do Ceará, estabelece ainda que será elaborado, na forma de decreto, um Plano de Gerenciamento Turístico que irá orientar a implementação e desenvolvimento de atividades, empreendimentos, ações ou qualquer tipo de projeto, público ou privado, no âmbito dos distritos turísticos.

Torna-se desafiador discutir e orientar a implementação de políticas públicas que busquem colocar as forças inovadoras e produtivas regionais a serviço do desenvolvimento sustentado, social e soberano. Mas o próprio Estado precisa ser reaparelhado para fazer frente e contrariar os interesses conservadores e cosmopolitas que conspiram contra a definição de um projeto nacional de desenvolvimento (BRANDÃO, 2011).

Mesmo com legislações que estimulam a articulação em nível federal e estadual para o desenvolvimento da atividade turística, de forma participativa e integrada, necessita-se de instrumentos de gestão e ações práticas que garantam essa participação de forma ativa para que as legislações não fiquem apenas no papel.

Ao se abordar sobre a apropriação dos territórios pela atividade turística, vale destacar a relação estabelecida entre turismo e meio ambiente na legislação. O meio ambiente é formado pelo conjunto de elementos que afetam o metabolismo ou o comportamento de um ser vivo ou espécie, incluindo o solo, a luz, o ar, a água e a cadeia alimentar, e nele

encontram-se os seres vivos e tudo que com eles coabitam. Esse conceito está inserido na categoria espaço geográfico (CORIOLANO, 2007).

No tocante à sensibilização do turismo para a questão ambiental, os artigos 5º e 6º da Lei Federal, que tratam sobre a Política Nacional de Turismo e o Plano Nacional de Turismo, estabelecem, entre os seus objetivos, a prática de turismo sustentável nas áreas naturais, visando à proteção do meio ambiente, da biodiversidade e do patrimônio cultural, de modo a promover a atividade como instrumento de educação e interpretação ambiental, causando o mínimo impacto possível ao ambiente natural e preservando a identidade cultural das comunidades e populações tradicionais (BRASIL, 2008).

A preocupação da legislação do estado de Santa Catarina com a sustentabilidade do turismo encontra-se nos Subprogramas Sustentabilidade de Destinações Turísticas, Sensibilização e Conscientização Turística, Informações e Estudos Turísticos, os quais definem os critérios de apoio a projetos que contemplem: o incentivo à implementação de planos de manejo em locais ecológicos; o estímulo ao estudo de capacidade de carga em atrativos naturais; o fomento a prospecções do meio ambiente para subsidiar a sustentabilidade de atrações turísticas; o estímulo à conscientização turística nas escolas (SANTA CATARINA, 2006).

O estado do Ceará, por meio do artigo 10 da Lei nº 16.949, estabelece que

Todo e qualquer empreendimento, público ou privado, a ser construído na área do distrito turístico fica condicionado ao prévio licenciamento ambiental da Superintendência Estadual do Meio Ambiente – Semace, ou do órgão/entidade ambiental devidamente estruturado para tanto, nos termos da legislação aplicável, devendo, em qualquer dos casos, o respectivo projeto sujeitar-se, após o licenciamento, à aprovação do conselho deliberativo do distrito turístico. (CEARÁ, 2019, n.p).

Já o Plano Estadual de Cultura do Ceará, instituído pela Lei nº 16.026, de 01/06/16, tem como uma de suas metas estabelecer parcerias com a Secretaria de Turismo do Estado, municípios, Fóruns Regionais de Cultura e Turismo, setor privado, redes de economia solidária e associações, na perspectiva de realizar ações que integrem meio ambiente, turismo comunitário e ecoturismo, e cultura, visando à promoção do turismo local.

Segundo Ruschmann (1997, pág. 61), o segmento do ecoturismo é “conceitualmente entendido como uma forma de viajar que incorpora tanto o compromisso com a proteção da natureza como a responsabilidade social dos viajantes para com o meio visitado”. Já Coriolano *et al* (2009), entende o turismo comunitário como aquele associado à

sustentabilidade socioespacial, em que as comunidades possuem o controle efetivo das terras e das atividades econômicas ligadas à exploração do turismo.

Ainda no tocante à questão ambiental no estado do Ceará, a Lei nº 15.065, de 20 de dezembro de 2011, que dispõe sobre o turismo rural na agricultura familiar, estabelece que suas atividades estão alicerçadas e comprometidas com os seguintes princípios:

I - ser um turismo ambientalmente sustentável;

[...]

IX - estimular as atividades produtivas com enfoque no sistema agroecológico, associando a esse modelo tecnologias alternativas de convivência com o semiárido, com ênfase no manejo e conservação do solo e água, reconstituição da mata ciliar, com promoção da sustentabilidade do sistema ou módulo produtivo, do meio ambiente e a conservação da biodiversidade. (CEARÁ, 2011a, n.p).

O poder público em suas esferas é consciente da necessidade de preservar as paisagens, entendidas aqui como produtos da sociedade e da cultura que se desenvolve em um lugar, sendo resultado de uma transformação coletiva da natureza. Sem diligências nesse sentido, a própria biodiversidade terrestre fica comprometida por interesses econômicos e políticos que priorizam o capital (CORIOLANO, 2007), daí a importância da atividade turística respeitar a legislação ambiental vigente.

Esse processo de conscientização também é necessário que se desenvolva nas comunidades locais. O sentimento de pertencimento ao lugar estimula a valorização dos recursos ambientais existentes.

O parágrafo único do artigo 5º da legislação federal estabelece que “quando se tratar de unidades de conservação, o turismo será desenvolvido em consonância com seus objetivos de criação e com o disposto no plano de manejo da unidade” (BRASIL, 2008, n.p); ademais, o artigo 34, inciso IV, estabelece como dever dos prestadores de serviços turísticos obedecer aos direitos do consumidor e à legislação ambiental (BRASIL, 2008).

Vislumbrando a possibilidade de um desenvolvimento turístico sobre bases sustentáveis, é preciso se pensar em uma sociedade na qual algumas atitudes sejam revistas, como a do excesso de consumo, enquanto outras passem a ser mais estimuladas, como a preservação de atrativos histórico-culturais e naturais, em prol de uma convivência mais harmoniosa entre os seres vivos humanos e não-humanos (PINHEIRO, 2013).

É preciso também considerar o comportamento do turista no tocante à questão da sustentabilidade. As agências de turismo, de receptivo e demais operadores de mercado têm papel fundamental na orientação a turistas e visitantes para a conservação desses atrativos.

As legislações federal e estaduais também tratam em suas políticas sobre a regionalização que abrange a área do planejamento territorial. Observa-se no Brasil que a questão regional ainda é algo muito incipiente.

Com o crescimento da atividade turística no mundo, o poder público, sobretudo em nível federal, passou a liderar o desenvolvimento do turismo através de políticas públicas centradas na urbanização de espaços. Desde então, convivem nas políticas públicas de turismo perspectivas centralizadoras com perspectivas que visam à descentralização do poder (SANSOLO, 2013).

Carleial (2014) entende que, apesar do território ser constituído como a base de atuação dos Ministérios Federais, cada um enxerga a questão regional de modo diverso, havendo forte componente setorial nas políticas públicas que atravessam os diferentes ministérios.

A ideia de regionalizar territórios e produtos turísticos insere-se nos conceitos de região e território, espaços geográficos de interação do homem com o meio ambiente, originando formas de organizações sociais e de relações sociedade-natureza. A noção de território sugere formas de interação entre representantes políticos, organizações sociais e a superação da visão estritamente setorial de desenvolvimento econômico (CORIOLANO, 2009).

A centralização de poder cerceia o direito daqueles que são os principais envolvidos no planejamento territorial do turismo, prevalecendo muitas vezes interesses de mercado que não trazem o desenvolvimento local necessário para a formação de territórios turísticos com mais justiça social.

As áreas de determinada região incluídas nos roteiros turísticos beneficiam-se por sediarem unidades de produção do turismo que ofertam serviços turísticos. Cruz (2006, p. 338) discute que:

Ingressar no competitivo rol dos destinos turísticos nacionais e internacionais não é objetivo fácil de ser alcançado. Tornar-se um destino turístico nacional e internacionalmente conhecido é resultado de um feixe de ações e relações, fatores endógenos e exógenos cujo comando, no mais das vezes, não pertence ao lugar receptor.

Assim, com as divisas advindas do turismo, essas áreas possuem maior potencialidade de crescimento, tanto pelo viés público, com aumento da arrecadação tributária, por exemplo, como pelo viés privado, expandindo-se os negócios turísticos. Por outro lado, as áreas excluídas do roteiro deixam de usufruir desses benefícios, gerando-se, assim, uma

concorrência para inclusão dos lugares nos roteiros e estabelecendo-se um processo de decisão política para a configuração do espaço turístico, o que caracteriza a dimensão política.

Mas considerando o que está no papel, a regionalização é tratada nos incisos III e IV da legislação federal, que estabelece que o seu incentivo se dê por meio da criação de organismos com autonomia e leis voltadas ao desenvolvimento do setor, constituindo uma gestão descentralizada. Observa-se, então, que não está delimitado na legislação federal um programa de desenvolvimento regional do turismo entre os entes federativos.

Já na esfera estadual, a legislação vigente do estado de Santa Catarina é um pouco mais clara quanto à questão regional, sobre a qual o Subprograma Regionalização do Turismo define as ações que terão estímulo do governo e que consistem em: apoio ao desenvolvimento dos segmentos turísticos do estado; incentivo à divulgação de produtos turísticos regionais; estímulo à roteirização turística do estado; auxílio à promoção de eventos turísticos regionais; e fomento à elaboração de planos estratégicos regionais (SANTA CATARINA, 2006).

O estado do Ceará, no tocante a esse contexto da regionalização, promulgou a Lei nº 16.874, de 10 de maio de 2019, que ratifica o protocolo de intenções firmado entre os estados do Nordeste para a constituição de consórcio interestadual com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável na região Nordeste, o chamado Consórcio Nordeste, que tem como uma de suas finalidades a elaboração de políticas e realização de ações conjuntas que proporcionem o desenvolvimento do turismo na região Nordeste. Percebe-se, assim, no estado, pouca abordagem na legislação acerca das políticas de regionalização voltadas para a atividade turística.

Para Brandão (2014), a estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo necessitaria ter por base a integração das políticas públicas no território, ser criada e implementada em múltiplas escalas espaciais e estar articulada entre os níveis de governo, entretanto, o desmonte das capacidades estatais de intervenção, estimuladas pelas políticas neoliberais, gera barreiras para a implementação de políticas nacionais e regionais de desenvolvimento.

Essa estratégia nacional de desenvolvimento também se revela na abordagem de Cruz (2006, p. 342), quando a autora diz que “planejamento local e regional não são necessariamente excludentes, ou seja, o planejamento regional não elimina a possibilidade de existência de planejamentos em escala local, desde que, naturalmente, estes sejam convergentes”.

Na perspectiva da atividade turística, Galdino e Costa (2011) afirmam, ainda, que é preciso analisar o Brasil com suas particularidades, considerando-se as diversidades regionais,

de clima, de condições ambientais, sociais, econômicas, políticas e culturais, lançando medidas adequadas e coerentes para cada situação e em cada localidade.

Essa diversidade regional necessita ser considerada na criação de rotas turísticas de modo a integrar municípios e seus muitos atrativos. Destinos já consolidados podem dar suporte a outros menos desenvolvidos no processo de roteirização, diversificando a oferta turística e promovendo o desenvolvimento regional.

É preciso se concentrar na análise dos agentes cruciais e em seus efeitos de dominação, buscando entender, orientar e ordenar processos complexos, bem como averiguar estruturas decisórias e a natureza da atuação dos agentes, procurando entender o modo de relacionamento entre os diferentes espaços urbano-regionais. É preciso elaborar instrumentos analíticos da manifestação dos processos sociais no espaço, problematizando estruturas e sujeitos produtores dos espaços (BRANDÃO, 2011).

Para minimizar os impactos ambientais, é essencial que os estados e municípios contem com planos de desenvolvimento turístico. Para Vignati (2008), o objetivo de um plano de desenvolvimento turístico é transformar recursos em produtos turísticos, sendo necessário reconhecer e analisar os atrativos potenciais, planejando uma série de ações locais que preparem o ambiente microeconômico para o desenvolvimento do setor turístico, dentre elas: inventários detalhados de caráter quantitativo e qualitativo de recursos turísticos; planejamento de investimentos em infraestruturas básicas, saneamento, saúde, acessibilidade aos recursos, sinalização, ordenamento territorial, legislação específica para o setor.

A qualificação dos serviços públicos e privados do turismo para a questão ambiental é fundamental para a promoção da sustentabilidade; não se pode mais conceber que essa atividade seja promovida de forma amadora, centrada apenas na acumulação capitalista. É preciso pensar na ideia de desenvolvimento que envolva toda a cadeia produtiva do turismo, desde o artesão que comercializa sua arte na praia até o gestor de um hotel cinco estrelas.

Esse desenvolvimento necessita estar bem articulado entre governos federal, estadual e municipal, trabalhando em conjunto para que os benefícios do turismo possam ser aproveitados de forma equitativa, promovendo roteiros integrados que desenvolvam as potencialidades turísticas dos municípios; isso se torna inviável sem o devido planejamento e gestão das políticas públicas.

Percebe-se, então, que há um alinhamento na maior parte das políticas públicas de turismo entre a legislação turística federal e dos estados do Ceará e de Santa Catarina, porém, ainda são necessários mais esforços no sentido de se empreenderem ações articuladas em

níveis nacional e local, entre os poderes público e privado, voltadas para um desenvolvimento equilibrado e sustentável.

2.3 PROJEÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

O Plano Nacional de Turismo 2018-2022 revela, como uma de suas diretrizes, o fortalecimento da regionalização do turismo, reforçando que o desenvolvimento regional do turismo pode contribuir de forma significativa para transformar o turismo em uma das atividades econômicas prioritárias do país (BRASIL, 2018).

O plano discute que o Ministério do Turismo, juntamente com os órgãos estaduais de turismo, definiu critérios mais rígidos para que municípios e regiões participassem do Mapa do Turismo Brasileiro. Logo, para fazer parte de uma região turística e, consequentemente, do Mapa do Turismo Brasileiro, o município deve se comprometer a: elaborar, caso não exista, ou atualizar o planejamento estratégico municipal do turismo, integrando-o ao da região turística; destinar, anualmente, recursos orçamentários para o turismo do município; apoiar o desenvolvimento do turismo regional, em cooperação com os demais municípios da região turística, e participar da instância de governança regional, em conjunto com os outros municípios da região turística que integra; constituir ou reativar o colegiado municipal de turismo (normalmente um conselho municipal), caso ainda não exista ou esteja inativo. Por sua vez, uma região turística se compromete em institucionalizar ou reativar sua Instância de Governança Regional, apoiar o desenvolvimento do turismo regional, reunindo esforços dos municípios da região turística, e elaborar ou atualizar o planejamento estratégico regional de turismo (BRASIL, 2018).

Esses critérios, pelo que foi descrito, não parecem ter sido debatidos com as próprias regiões turísticas antes da sua implementação. Como cobrar medidas como as citadas sem antes se abrir um diálogo sobre os problemas que afetam a regionalização do turismo? O papel centralizador do Estado mostra-se mais uma vez presente.

O plano expõe uma preocupação ao discutir que apesar de todos os órgãos estaduais de turismo possuírem um conselho ou fórum estadual de turismo e haver diversas instâncias de governança regionais e conselhos municipais instituídos, o processo de monitoramento e avaliação da Política Nacional de Turismo evidencia que poucos cumprem o seu papel de forma eficiente (BRASIL, 2018). No entanto, o documento não demonstra que aspectos metodológicos foram considerados no processo de avaliação e monitoramento para se chegar a essa conclusão.

O PNT 2018-2022 acrescenta, diante desse quadro, haver a necessidade de avançar na adoção de mecanismos que propiciem a integração institucional, além da concepção de modelos de governança que privilegiem a complementaridade de ações entre Ministério do Turismo e a cadeia produtiva. Sugere, também, como principais estratégias para tornar robusta a gestão descentralizada do turismo o fortalecimento do Sistema Nacional de Turismo, o estímulo à formação de redes para a gestão do turismo e às parcerias no turismo, assim como o incentivo à gestão compartilhada dos recursos do turismo (BRASIL, 2018).

Apesar de reconhecer os problemas relacionados à regionalização do turismo no Brasil, o PNT 2018-2022 não traz orientações concretas de como essas questões poderiam ser sanadas, de quais modelos de governança poderiam contribuir para uma gestão mais descentralizada do turismo. Qual o papel da ciência nesse processo? Onde estão os indicadores gerados por pesquisas que poderiam auxiliar na gestão pública do turismo? Muitos problemas, mas poucas proposições de soluções.

No tocante aos atuais planos de gestão do governo do estado de Santa Catarina que abordam a regionalização do turismo, foi criado o Plano de Desenvolvimento de Santa Catarina 2030 - Plano SC 2030, o qual visa consolidar o planejamento estratégico de desenvolvimento de médio e longo prazo na Administração Pública do estado em quatro dimensões de estudo – econômica, social, infraestrutura e meio ambiente e gestão pública – servindo como instrumento orientador da ação governamental, preparando o estado para os desafios de uma visão de futuro que tem como foco uma sociedade referência em sustentabilidade, empreendedorismo e inovação, com equidade social e regional (SANTA CATARINA, 2018a).

Para a área do turismo, inserido na dimensão econômica do Plano Catarina 2030, foi traçado o seguinte objetivo: propiciar o desenvolvimento do turismo em todas as regiões turísticas do estado. Para o alcance desse objetivo, as seguintes ações estratégicas foram indicadas (SANTA CATARINA, 2018a):

- Fortalecer o processo de segmentação de produto, levando em consideração a diversidade turística catarinense.
- Construir indicadores das atividades características do turismo (alojamento, transporte, locadoras, agências de viagens e outras) nas regiões turísticas.
- Realizar investimentos públicos e incentivar os investimentos privados em infraestrutura de apoio ao turismo, priorizando projetos estruturantes e ações descentralizadas que contribuam com a interiorização do turismo no Estado.

- Capacitar os atores locais (públicos, privados e sociedade civil organizada) das regiões turísticas, por meio da realização de encontros, oficinas, workshops. Estruturar circuitos, rotas e atrativos turísticos.
- Criar mecanismos de incentivo ao empreendedorismo e à inovação no turismo.
- Construir sistemas de informações e estatísticas para o monitoramento das atividades turísticas.

Em proposta similar que envolve, dentre outras temáticas, o planejamento turístico no estado do Ceará, o governo instituiu a plataforma “Ceará 2050 - Juntos pensando o futuro”, para construção do Plano Ceará 2050. Trata-se de uma plataforma colaborativa de planejamento estratégico de longo prazo, desenvolvida a partir do diálogo, da liberdade de opinião e da responsabilidade pública. Em um dos documentos que constam na plataforma, o relatório final, relativo ao Produto 5.1.6 Consolidação Geral, parte integrante do Produto 5.1 Plano de Governança e Gestão Multiinstitucional do Ceará 2050, cita a relevância da governança e da regionalização do turismo, destacando o Ceará como uma referência nacional na implementação do modelo descentralizado do turismo. Ademais, esse relatório cita o estado do Ceará como referência nacional na adoção de modelos de governança estadual tendo como base os modelos regionais, com a criação das atuais Agências de Desenvolvimento Regional, antigas Secretarias de Desenvolvimento Regional (CEARÁ, 2019).

Esse planejamento do turismo a longo prazo envolvendo os estados do Ceará e de Santa Catarina pode não se mostrar muito viável considerando o fator da descontinuidade de políticas públicas característico das gestões governamentais no Brasil; assim, projeções para vinte, trinta anos, podem ser um tanto fantasiosas.

2.3.1 O cenário da pandemia de COVID-19 no turismo

Uma crise sem precedentes causada pela COVID-19, doença característica do vírus SARS-CoV-2, foi declarada pandêmica nove semanas após a sua identificação pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 11 de março de 2020. O perigo, medo e incerteza produzidos pela pandemia, assim como pelas medidas restritivas tomadas pelos governos para conter seu contágio, resultaram em mudanças significativas nos estilos de vida de toda a humanidade, incluindo medidas como quarentena, distanciamento social forçado e fechamento das fronteiras, trazendo também efeitos catastróficos sobre a grande maioria das

atividades econômicas. Dentre essas atividades, o turismo está entre as mais atingidas porque, por sua própria natureza, envolve o fluxo de pessoas (IZQUIERDO, 2020).

O terror epidemiológico tem longa história, estando nessa linha do tempo a peste negra (ou peste bubônica), no século XIV (com picos entre 1347 e 1351); as epidemias de varíola, gripe, tuberculose, sífilis, tifo que dizimaram as populações nativas das Américas e das ilhas do Pacífico entre os séculos XVI e XVIII; a gripe espanhola entre 1918 e 1920; o ebola, conhecido desde a década de 1970; a epidemia de HIV nos anos 1980 e 1990; as ondas de gripes com complicações respiratórias como SARS-COV (2002, China), H5N1 (2005, gripe aviária), H1N1 (2009, gripe suína), MERS-COV (2012), H7N9 (2013) e a COVID-19, em 2020 (TRIGO, 2020).

Conforme Brito-Henriques (2020), as mobilidades se dão com a concentração dos corpos em espaços fechados móveis – aviões, autocarros, cruzeiros, etc. – e os fluxos convergem ao passar através de nós – aeroportos, hotéis, centros de congressos, museus, etc. – estimulando interações e contatos humanos. Por outro lado, a hipermobilidade potencializou o turismo como ator-rede na propagação da pandemia. Desde que ocorreu o surto da SARS, em 2002, o número de viagens internacionais realizadas anualmente teve aumento exponencial, saltando de cerca de 703 milhões para quase 1,5 mil milhões em todo o mundo. A Ásia-Pacífico foi a região de crescimento mais intenso. Enquanto em 2002 viajavam para fora do país 16 milhões de chineses, em 2019 viajaram mais de 150 milhões. Esse fenômeno dos fluxos turísticos ajuda a explicar as proporções que a pandemia atingiu e a crise global gerada.

Castello (2020) corrobora o pensamento de Brito-Henriques (2020) ao dizer que o impacto dos eventos internacionais no turismo mundial está ligado ao fato de que esta atividade envolve a circulação de pessoas em lugares fora do seu entorno habitual, sendo também uma fonte de renda para a maioria dos países. Este complexo de múltiplas inter-relações também significa a expansão, multiplicação e aprofundamento das relações sociais, de modo que as atividades cotidianas são cada vez mais influenciadas por eventos que ocorrem em outras partes do mundo. Assim, eventos que acontecem em um determinado lugar – neste caso a China, onde ocorreu o primeiro caso positivo da doença – podem assumir uma dimensão maior e podem repercutir nas partes mais remotas do planeta.

A pandemia de COVID-19 reforçou a responsabilidade do poder público de atuar junto ao setor privado na gestão do turismo em todo o mundo. Se até mesmo para os países mais desenvolvidos os impactos econômicos foram graves, em países em desenvolvimento, como o Brasil, os efeitos da pandemia foram mais desastrosos.

A Organização Mundial do Turismo (OMT) informou que entre janeiro e outubro de 2020 houve uma redução de 900 milhões de turistas internacionais, comparado ao desempenho do setor no mesmo período de 2019⁶. A perda de US\$ 935 bilhões em receitas de exportação representa mais de 10 vezes o prejuízo registrado em 2009, quando o mundo enfrentou uma grande crise econômica. As perdas econômicas causadas pela pandemia podem chegar a US\$ 2 trilhões do Produto Interno Bruto (PIB) global. A primeira região a sofrer o impacto da crise foi a Ásia-Pacífico e continua sendo com maior número de restrições até os dias atuais. Lá, as chegadas internacionais caíram 82% no ano de 2020. Enquanto o Oriente Médio teve uma redução de 73% e a África de 69%. Já as chegadas internacionais na Europa e nas Américas teve queda de 68%.

No Brasil, em meados de março, o setor teve a suspensão quase total de suas atividades. Interrupções das viagens internacionais e orientações de governos locais de isolamento social, também com o fechamento das empresas afetaram de forma contundente o mercado e sua produção, com cancelamentos e remarcações de pacotes e passagens antes mesmo da chegada da pandemia ao país. As restrições seguem até o presente momento para quase todos os estados brasileiros, com a abertura gradual das atividades relacionadas ao turismo (FGV, 2020).

No período de janeiro a julho de 2020, o agregado de atividades turísticas mostrou redução de 37,9% frente a igual período do ano passado, envolvendo, sobretudo, os ramos de restaurantes e bares, hospedagem, transporte aéreo e rodoviário, agências de viagens, dentre outros. O Distrito Federal, seguido por Rio Grande do Sul e Ceará foram os estados que apresentaram as maiores quedas no período de 46,9%, 44,1% e 43,5%, respectivamente. Já as unidades da federação que apresentaram menores quedas foram Santa Catarina, Rio de Janeiro e Minas Gerais com variações de -31,2%, -32,0% e -36,9%, respectivamente (MTUR, 2020).

Em pesquisa realizada por Emmendoerfer e Biz (2020) envolvendo o estado de Santa Catarina, os dados demonstraram que durante o período 17 de março a 20 de abril de 2020, o movimento nos estabelecimentos turísticos entrevistados teve 76% de redução total no volume de atendimento de clientes, sendo que os setores mais afetados foram: hospedagem (27%), agências de turismo (22%) e transporte (15%). Por outro lado, uma parte dos setores de transporte e alimentação teve um aumento acentuado, acima de 50% em seus

⁶ <https://news.un.org/pt/story/2020/12/1736672>.

atendimentos, provavelmente relacionados a entregas via *delivery* e/ou retirada no balcão, e fretamento de transporte de pessoal com a suspensão de circulação do transporte público.

Em um momento em que a maioria absoluta dos empreendimentos está fechada temporariamente, com considerável redução de receitas e demissões dos funcionários, Souza (2021) discute que apesar da importância econômica do turismo, o setor não é emergencial para o governo na pandemia. Políticas como o Selo Turismo Responsável – Limpo e Seguro somente foram efetivadas após pressão dos profissionais da área, meses após a declaração da pandemia. A adoção do selo citado, que foi a primeira etapa do Plano de Retomada do Turismo Brasileiro do MTUR, prevê para determinados segmentos da cadeia produtiva, a capacitação e qualificação dos recursos humanos, bem como a adequação física e estrutural do estabelecimento.

É relevante destacar também que os protocolos de segurança adotados para meios de hospedagem e outros equipamentos turísticos foram necessários para a retomada gradual do turismo e que inovações trazidas por essa crise mundial para os meios de hospedagem devem se perpetuar, a exemplo do procedimento de *check-in online* que muitos passaram a adotar visando evitar aglomerações no balcão da recepção.

Souza (2021) ressalta ainda que a demora ou a omissão do governo no processo de aprovação de ações emergenciais no turismo também é uma estratégia de governança, que contribui para agravar ainda mais a crise. É possível considerar, ainda, os desafios em desenvolver políticas que atendam às diferentes realidades e demandas do setor, considerando-se o público-alvo, a localização geográfica, o segmento, disponibilidade financeira etc. Em tempos de crise, a articulação do governo se faz necessária e necessita considerar a diversidade (social, econômica, ambiental) e as reais necessidades de cada destino turístico. Buscando, assim, a integração das ações nas esferas políticas federal, estadual e municipal.

Do ponto de vista das organizações, surge como prioridade a promoção de um destino seguro para garantir a segurança contra infecções como o coronavírus por meio da implementação das medidas recomendadas pelos órgãos da área de saúde competentes. Podem ainda ser criadas outras estratégias, como disponibilização de material e equipamentos de proteção e higiene para turistas, orientações disponíveis em vários idiomas e criação de equipes de apoio ao turista para monitoramento das regras de higiene e segurança. Essas empresas precisam considerar o elemento da sustentabilidade em suas operações, fortalecendo o treinamento de equipes em questões relacionadas a habilidades digitais, saúde e atendimento ao cliente; e centrando o trabalho no fator humano, onde a comunicação, flexibilidade e

rapidez estejam sempre presentes no processo decisório. (APESTANA, 2020; IZQUIERDO, 2020).

Para destinos litorâneos como Fortaleza e Florianópolis, a pandemia de COVID-19 impõe a necessidade de limitar a capacidade de ocupação das praias para garantir a segurança sanitária, o que acaba implicando no uso sustentável das praias e evita a saturação destes elementos para sua sobrevivência como recurso natural e turístico. Isso reforça a obtenção dos dados de capacidade de carga para o correto gerenciamento costeiro, aumentando a sensação de segurança do visitante e mantendo os negócios locais que têm a atividade turística como meio de subsistência (CAMPOS; CUEVAS, 2021).

O fator planejamento mostra-se fundamental para o atual momento. O turismo precisou “parar” por um tempo para se refletir também sobre o modo como essa atividade está sendo conduzida e do quanto o meio ambiente precisa ser bem cuidado para que dele se explorem as diversas potencialidades que o turismo utiliza como negócio. Cada dia mais o “ser sustentável” mostra-se necessário.

Para Izquierdo (2020, p. 27),

Neste novo cenário - seguindo as recomendações das organizações internacionais - a comunicação, coordenação e trabalho articulado entre entidades públicas, empresas e a comunidade são indispensáveis para formular políticas, estratégias e planos de ação que permitam corrigir os erros do passado e, no devido tempo, dar lugar a uma recuperação ordenada, informada e sensível do setor. Um autêntico desenvolvimento turístico sustentável.

Frente a esse cenário da pandemia e de outras crises que venham a surgir, Trigo (2020) defende que turismo não pode ser desvinculado do meio ambiente, da economia, da sociedade, da política e da cultura. Turismo é um dos elementos do vasto campo do lazer e do hedonismo, mas depende de uma complexa interação e articulação para se desenvolver com sustentabilidade e assim como toda política econômica e social, necessita de cuidados especiais na sua gestão para que a justiça social não seja apenas uma frase de efeito de governos ou instituições.

Esforços conjuntos entre os setores público e privado necessitam ser empreendidos para reerguer a economia das localidades que têm no turismo sua atividade de subsistência. O elemento da governança local se mostra imprescindível nessa crise mundial, com todos agindo em prol do desenvolvimento sustentável local e regional.

2.4 O TURISMO NOS ATUAIS PLANOS REGIONAIS COSTEIROS DOS ESTADOS DO CEARÁ E DE SANTA CATARINA

Este subcapítulo discute os processos da formação sócio-espacial da zona costeira e a evolução do turismo litorâneo brasileiro, especialmente dos estados do Ceará e de Santa Catarina, além de abordar as políticas de gerenciamento costeiro nesses dois estados.

2.4.1 Revisão da formação sócio-espacial da zona costeira e evolução do turismo litorâneo nos estados do Ceará e de Santa Catarina

A apropriação dos espaços litorâneos pelo turismo é um fenômeno que necessita ainda ser estudado com mais aprofundamento. Os impactos ambientais, econômicos e sociais da atividade turística no litoral brasileiro são muitos, além dos interesses políticos envolvidos nessa dinâmica, assim como também foram diversos os outros usos da zona costeira ao longo do tempo.

Até a primeira metade do século XVI, o mar era representado por meio das interpretações bíblicas e tinha-se no Ocidente, particularmente na Europa, uma imagem repulsiva do mar proveniente da falta de conhecimento sobre ele, de sua grande extensão territorial e das dificuldades de navegação. A partir da metade do século XVIII, surgem outras formas de apreciação da natureza, principalmente a partir das conquistas mercantis das metrópoles europeias e da conscientização da importância do espaço litorâneo e marinho como ambiente de trabalho para os pescadores. A Primeira Revolução Industrial gerou na Inglaterra efeitos ambientais negativos envolvendo a poluição da água e do ar típicos da vida urbana e atraindo a população para a região beira-mar. Esses espaços passam a ser associados à ideia de bem-estar e aumento da longevidade da população, sobretudo com o surgimento dos banhos terapêuticos, passando-se a associar o restabelecimento da saúde à “cura marinha” (SANTOS, 2017).

A partir do século XIX, a atração pelas belas praias cresceu, desenvolvendo o interesse do turismo pelo seu uso através de práticas como iatismo e a criação de estações balneárias. Na Inglaterra foi desenvolvido um modelo de vilegiatura marítima que se difundiu para outros países, havendo uma clara distinção entre as áreas naturais ocupadas espontaneamente pelos banhistas e as que foram racionalmente preparadas para receber as classes mais abastadas (SANTOS, 2017). Nota-se, assim, que já nessa época o turismo caracterizava-se como uma atividade capaz de promover a exclusão social.

O Brasil é favorecido por seu clima predominantemente quente na zona litorânea e por sua grande extensão de costa, com 7.408 km. Ademais, o litoral brasileiro possui expressivo patrimônio natural, com ampla potencialidade para o turismo. A expansão da atividade turística em nível internacional e também o crescimento econômico e tecnológico, além da implementação de infraestrutura para viabilizar a acessibilidade, fez com que o Brasil criasse condições para ser competitivo entre outros destinos turísticos mundiais (NOVAES, 2012), ainda que o país necessite de mais esforços em termos de planejamento e gestão da atividade turística.

Conforme Espínola (2013), como característica geral dos espaços litorâneos brasileiros, observa-se a descaracterização das atividades tradicionais, substituída por uma crescente mancha citadina. Esse processo de urbanização desenfreada tem sido o fator que melhor demonstra a especialização do espaço turístico litorâneo, em resposta às crescentes demandas para construção de meios de hospedagem, sejam eles hotéis, campings, resorts ou condomínios residenciais.

Como consequência dessa dinâmica, Espínola (2013) afirma que o crescimento urbano dos municípios litorâneos aumenta a população permanente pelo efeito da polarização de iniciativas, empregos e investimentos. O fator negativo desses processos é um crescimento urbano desordenado, quando são notáveis os problemas de escassez de solo, saturação e deterioração ambiental, assim como falta de infraestruturas, equipamentos e serviços, além da sazonalidade da frequência de visitação.

No início do período colonial, o território litorâneo brasileiro foi explorado por dois principais períodos econômicos: o primeiro deles foi o da exploração da madeira pau-brasil e o segundo do cultivo da cana-de-açúcar que, para fins de abastecimento do comércio de açúcar europeu, deu origem à concentração de terras na Zona da Mata da região Nordeste. O modelo de divisão territorial nordestino era a monocultura, caracterizada pelo uso de mão de obra escrava nas grandes propriedades das capitanias hereditárias (ALVES, 2013; SANTOS, 2017). No Sudeste e Sul do país, a zona costeira tinha como principal função a atividade administrativa e portuária, e a posse e ocupação da terra com pequenas propriedades policultoras familiares (MAMIGONIAN, 1966 e 1998).

Santos (2017) discute que, a partir do século XIX, surge um modelo de desenvolvimento econômico brasileiro voltado para o mercado externo, com a grande valorização das cidades de função portuária, e que gera um povoamento pontual e concentrado, com eixos bem definidos de ocupação. Já no início do século XX, a zona de praia torna-se atraente à elite interiorana, que passa a adotar novos hábitos, como os banhos

de mar, impondo uma nova racionalidade ao processo de ocupação desses espaços. Anteriormente, os ambientes estritamente costeiros não eram valorizados como áreas de moradia, sendo habitados principalmente por uma população menos favorecida, enquanto as classes mais abastadas viviam em cidades localizadas em espaços sublitorâneos. Nesse contexto, emergem novas formas de ocupação do litoral, onde vilas de pescadores dividem espaço com as residências secundárias destinadas à prática do lazer.

Ao longo do século XX, aumenta a valorização do litoral, sobretudo a partir da década de 1950 com o desenvolvimento industrial e a integração regional do país (RANGEL, 2005), efetivando a construção de rodovias que tornaram a zona costeira mais acessível. A partir dos anos 1970, a atividade turística acentua a incorporação das zonas de praia e o litoral passa a ser um espaço altamente valorizado, pois sua privilegiada posição geográfica lhe confere formas específicas de ocupação e uso, bem como promove o desenvolvimento de atividades econômicas, atribuindo valor ao lugar. O processo de industrialização também fez com que muitos setores exportadores tivessem suas plantas industriais próximas às cidades portuárias, reforçando a ocupação da costa brasileira (NOVAES, 2012; SANTOS, 2017).

Outro fator que contribuiu para a ampliação da ocupação da zona costeira brasileira no decorrer do século XX foi a proliferação da segunda residência, obtida, em sua maioria, pelas classes média e alta advindas do processo de industrialização do país, descobrindo o lazer na atividade de veraneio. A urbanização litorânea no entorno das capitais e das aglomerações potencialmente atrativas para o lazer foi impulsionada por essas residências, que, por sua vez, estimularam o crescimento da indústria automobilística e o desenvolvimento do sistema viário no país, que viabilizaram o deslocamento e o acesso às zonas costeiras (NOVAES, 2012).

O litoral, antes mais utilizado para atividades portuárias, passou a ser ressignificado e explorado como uma possibilidade para atividades de turismo e lazer, e o capital, então, volta-se para essa dinâmica, com a supervalorização dos terrenos à beira-mar.

Espínola (2013) aborda que, a partir da década de 1990, as ações implementadas pelo Governo Federal para conectar as capitais litorâneas a algumas cidades europeias compreenderam, dentre outras ações, a transformação dos aeroportos locais em internacionais e a concessão da exploração de rotas aéreas internacionais regulares a companhias aéreas de turismo internacional. Assim, o turismo no litoral brasileiro trouxe transformações econômicas e urbanas tanto na escala regional quanto na escala municipal e, apesar dessas transformações tornarem-se mais evidentes no litoral do Nordeste, devido ao grande capital estrangeiro investido, outras regiões litorâneas sofreram processos semelhantes.

Durante o segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso foi criado o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima – Projeto Orla (Brasil, 2002-2006). Este projeto tinha por meta articular o planejamento de uso e ocupação do espaço litorâneo às práticas patrimoniais e ambientais. Até então, a regulação do litoral baseava-se no Código Florestal de 1965 e no Programa de Gerenciamento Costeiro do Brasil (GERCO), este último instituído durante o governo do presidente José Sarney (1985-1990), embora lançado no período militar, com a meta de, entre outras, regulamentar a ocupação das áreas litorâneas (ESPÍNOLA, 2013).

A atividade turística nas cidades litorâneas, aliada à expansão das segundas residências no litoral, intensificou a ocupação da zona costeira (NOVAES, 2012). Essa atividade tem crescido bastante tanto em nível nacional, resultante da população brasileira que opta como lazer o veraneio e a atividade turística, quanto no contexto internacional, promovido pelos interesses de investimentos estrangeiros. Assistiu-se a uma preferência crescente dos turistas internacionais pelos atrativos naturais litorâneos, confirmando as referências elaboradas por muitos autores de que o litoral brasileiro é, por excelência, o território do turismo.

Assim como ocorreu no restante do país, no estado de Santa Catarina a área povoada inicialmente foi o litoral (século XVII), alvo da política expansionista de Portugal para o sul do Brasil, com a fundação, por paulistas vicentistas, de vários núcleos de povoamento, como é o caso de São Francisco do Sul (em 1658), Nossa Senhora do Desterro (atual Florianópolis, em 1673) e Laguna (em 1676), sendo este último o ponto mais meridional dentre os povoados da costa luso-brasileira, situado no marco extremo-sul da linha de Tordesilhas. A posse da terra em Santa Catarina se processou da mesma forma que no restante do país, através da concessão de sesmarias, que possuíam tamanhos variados. A configuração espacial dessas cidades, que se repete também em inúmeros outros centros regionais de menor porte, constitui, ainda hoje, um dos principais elementos de identidade espacial do litoral catarinense (MAMIGONIAN, 1998; CORRÊA, 1999; BASTOS, 2000; PEREIRA, 2003; REIS, 2010).

As dificuldades que Portugal enfrentava para assegurar a sua soberania na porção meridional do Brasil, somadas ao descontentamento social e econômico que assolava Açores no século XVII, explicam a emigração da população açoriana para Santa Catarina. Os primeiros imigrantes só chegaram à Ilha de Santa Catarina em 1748. As condições do litoral catarinense apresentavam-se propícias para a ocupação em função do grande número de enseadas e rios que alcançam áreas amplas. Habitados na Europa às técnicas moageiras, os imigrantes implantaram as primeiras manufaturas alimentares (engenhos de farinha e açúcar e alambiques), que logo preencheram as paisagens do litoral. A mandioca transformada em

farinha, inicialmente, constituiu-se em produto básico para alimentação, depois também foi utilizada para comercialização (CORRÊA, 1999; BASTOS, 2000).

Mamigonian (1966, p. 35) discute que:

O litoral foi transformado no século XVIII com o estabelecimento dos casais açorianos e madeirenses: as explorações policultoras familiares forneceram, nos fins dos séculos XVIII e início do século XIX, importantes excedentes alimentares (farinha de mandioca, arroz, feijão, melado etc.) que se destinaram ao abastecimento do Rio de Janeiro, Salvador, Recife e até mesmo Montevideu. Nasceram, assim, no litoral catarinense os centros comerciais, Desterro, Laguna, São Francisco.

Esse era o chamado sistema de pequena propriedade, que se estendeu pelo litoral de Santa Catarina até o século XX e foi caracterizado pela diferenciação social, resultante do empobrecimento da maioria e enriquecimento de poucos com a exploração familiar, e pela destruição dos recursos florestais através da redução gradual dos lotes disponíveis, incompatível com o sistema de rotação de lavouras (MAMIGONIAN, 1999).

A chegada dos açorianos a Santa Catarina, coincidentemente, ocorreu num período em que se praticava a pesca da baleia na costa do Brasil, que passaram a praticar no século XIX juntamente com a pesca simples, para complementar a alimentação. Nessa primeira fase da formação territorial e econômica de Santa Catarina prosperava a pesca da baleia, cuja industrialização se constitui numa exceção diante do interesse da Metrópole. Foram construídas as armações baleeiras, financiadas por capitais comerciais portugueses, para a extração de óleo de baleia, utilizado nos séculos XVIII e XIX para vários fins (como na construção civil, na conservação de madeiras, na iluminação, e também como lubrificante em diversas manufaturas), em cujo processo produtivo empregava-se o trabalho escravo (MAMIGONIAN, 1998; CORRÊA, 1999; PEREIRA e VIEIRA, 2019).

Assim, no século XVIII, o projeto de colonização do Brasil Meridional, do qual fazia parte a conquista do espaço litorâneo catarinense, amplia-se e consolida-se também com a instalação de bases político-militares, o que levou à construção de um complexo de fortificações (na Ilha de Santa Catarina e áreas circunvizinhas). A “ocupação colonial do litoral catarinense” criou uma economia local baseada na pequena propriedade, cuja formação social manteve-se até muito recentemente (REIS, 2010; PEREIRA, 2003; PEREIRA e VIEIRA, 2019).

No tocante aos impactos ambientais do litoral catarinense, sobre seus ecossistemas naturais, houve generalizada destruição de sua cobertura vegetal, advinda, principalmente, da ocupação agrícola do solo. O processo de desenvolvimento urbano turístico do litoral

catarinense vai acontecer, portanto, por sobre um território previamente transformado. Salienta-se que a estagnação e o abandono da agricultura levaram à regeneração espontânea da vegetação, que voltou, em muitos casos, a cobrir elevações e restingas, cobertas por diferentes culturas agrícolas no passado (REIS, 2010).

A decadência da agricultura (e também da pesca) citada ocorreu no decorrer dos séculos XIX e XX, e deveu-se a uma série de fatores de caráter interno e/ou externo que contribuíram para a permanência das relações de produção pré-capitalistas, dentre eles a redução da mão de obra produtiva provocada pelo recrutamento dos açorianos para as milícias, a fragmentação excessiva dos pequenos lotes por herança e o esgotamento do solo arenoso. A diversidade do meio natural e o mosaico sociocultural representado pelos diferentes fluxos colonizadores dotaram Santa Catarina de uma grande diversidade de opções turísticas, especialmente em relação aos atributos naturais do seu litoral. Associada às feições geomorfológicas do extenso litoral catarinense, encontra-se uma diversidade de praias arenosas, lagunas costeiras de diferentes formas e tamanhos, baías e enseadas, estreitamente vinculadas às atividades socioeconômicas das comunidades tradicionais (BASTOS, 2000; PEREIRA, 2003).

O século XX imprimiu novas características à formação litorânea catarinense, aprofundando a crise das comunidades açorianas, vinculadas a um modelo econômico centrado na pequena produção mercantil. O período de 1930, até meados da década de 1950, é caracterizado pela transição de uma economia agroexportadora para urbano-industrial, resultando na acelerada urbanização brasileira. Em Santa Catarina, as modestas iniciativas industriais surgidas nos núcleos urbanos situados nos vales de colonização europeia foram conquistando espaço no mercado regional e nacional. Apesar das grandes transformações vividas pelo país por conta da expansão das relações capitalistas de produção, as cidades do litoral catarinense passaram a sofrer um período de estagnação econômica, retomando seu crescimento, sobretudo o da capital, de forma muito lenta na década de 1950 e prosseguindo na década seguinte com a criação da Universidade Federal de Santa Catarina e a implantação do trecho catarinense da BR-101, concluído em 1971 (PEREIRA, 2003).

Com a conclusão da BR-101, Santa Catarina interligou-se com o restante do país. Novas rodovias internas foram construídas (BR-282 e BR-470), ligando o oeste catarinense aos três principais portos do estado, facilitando o escoamento da produção agrícola e industrial para o mercado nacional unificado. Os portos de São Francisco do Sul e Itajaí viabilizavam o escoamento da produção aos mercados externos. As comunicações foram aperfeiçoadas e a rede de energia elétrica foi ampliada. Concomitantemente, houve a

popularização do veraneio e a dinamização das atividades turísticas nesse período; os municípios da orla catarinense passaram a conhecer ritmos diferenciados de ocupação e crescimento, o que fez com que alguns deles se tornassem muito cedo centros de atração de fluxos de veranistas e turistas, enquanto outros se desenvolveram só muito recentemente (CORRÊA, 1999; PEREIRA, 2003).

Os diferentes fluxos colonizadores dotaram Santa Catarina de uma grande diversidade de atrativos turísticos ligados ao meio natural e ao mosaico sociocultural, muito embora o turismo efetivamente de massa no estado esteja vinculado aos atributos naturais de sua orla marítima. Um número crescente de moradores das cidades próximas ao litoral passa a frequentar os vários balneários, promovendo a proliferação de estabelecimentos comerciais e serviços (PEREIRA, 2003).

Segundo Pereira (2003), essas casas de veranistas ou segundas residências seguiam praticamente o mesmo padrão, ocupando, em geral, lotes amplos e formando manchas contínuas que revelavam a presença de uma classe social diferente daquela que compunha os moradores das comunidades locais. É o que acontece, por exemplo, na praia central do atual Balneário Camboriú, em Itapema e em Porto Belo, dentre outras, onde essas casas para veraneio foram se multiplicando. O processo de ocupação foi tão acelerado que já em 1964 a então chamada Praia de Camboriú – hoje o maior polo turístico do estado – desmembra-se do município de Camboriú, tornando-se um município independente, denominado Balneário Camboriú.

Convém citar, conforme Silveira e Rodrigues (2015), que por conta de sua configuração físico-espacial, Florianópolis não segue o mesmo padrão de aglomeração urbana de outras cidades situadas ao longo da zona costeira brasileira. Seus núcleos urbanos estão dispersos no território formado pela Ilha de Santa Catarina, onde comunidades de pescadores que habitam a região desde muito tempo, foram transformadas em balneários pela elite local, e mais tarde pelo capital externo, para a prática do lazer e do turismo de sol e praia, como é o caso da Praia de Jurerê.

Analisando o perfil dos veranistas dessa época, cabe salientar que as praias de Cabeçudas, Camboriú (atual Balneário Camboriú) e Porto Belo recebiam prioritariamente aqueles da região de Blumenau, enquanto ao litoral do extremo norte, onde se localizam as praias de Ubatuba e Itaguaçu (ilha de São Francisco do Sul), Itajuba, Barra Velha e Piçarras, afluíam moradores de Curitiba (PR), Joinville e áreas circunvizinhas. Finalmente, cabe citar o fluxo de gaúchos que, procedentes, sobretudo, de Porto Alegre, já chegavam às praias do sul catarinense como Garopaba (PEREIRA, 2003).

Esse período também coincidiu com a criação do Departamento Autônomo de Turismo (DEATUR), por volta de 1968. Paralelamente a este órgão, o governo do estado mantinha uma estrutura de apoio ao turismo junto ao Banco do Estado de Santa Catarina (BESC), denominada Besc Empreendimentos e Turismo S/A. Em 1974, seu nome foi alterado para Besc Turismo S/A. Posteriormente, em 1975, com a extinção do Besc Turismo, foi criada a Empresa de Turismo e Empreendimentos de Santa Catarina (TURESC). Em 28 de junho de 1977, resultante da fusão da Turesc e da Citur/Rodofeira de Balneário Camboriú, surge a Companhia de Turismo e Empreendimentos de Santa Catarina (CITUR). O nome perdurou até 28 de outubro de 1987. De modo a promover uma maior relação com o nome do estado, passou para Santa Catarina Turismo S/A (SANTUR), órgão responsável pela promoção do turismo em nível estadual (SANTA CATARINA, 2020a).

Com o processo de transformação da economia catarinense, nas décadas de 1970 e 1980 intensificou-se o movimento migratório rural-urbano. Os motivos se devem a duas ordens de fatores: o primeiro relaciona-se com a revitalização dos setores secundário e terciário, e o segundo é decorrente da expansão do capital no meio rural em algumas regiões. De todo modo, o desenvolvimento da economia catarinense, respondendo aos estímulos das políticas de desenvolvimento nacionais, ocorre em vários polos de produção fabril específica, promovendo a proliferação de cidades de porte médio espalhadas pelo território estadual (CORRÊA, 1999).

Conforme Lins e Meurer (2008, p. 282), “embora desde meados dos anos 80 a diferença entre os números de turistas nacionais e estrangeiros apresente um constante crescimento em benefício do fluxo brasileiro, a presença de argentinos é um traço saliente do turismo catarinense”. Os autores acrescentam, ainda, que a origem dos turistas brasileiros que viajam a Santa Catarina é basicamente da região Sul do país, especialmente do estado do Rio Grande do Sul.

O aumento dos fluxos turísticos nas últimas décadas promoveu o surgimento e a consolidação de um aparato de serviços e deu a Santa Catarina uma posição de destaque no âmbito do turismo brasileiro, atraindo investidores de outros estados para as regiões litorâneas. A proliferação dos empreendimentos imobiliários voltados a turistas e veranistas, além de acelerar a expansão urbana, tem provocado alterações na configuração dos espaços (PEREIRA, 2011).

Atualmente, observa-se, então, uma desigualdade territorial na orla catarinense, ocasionada não apenas pelo volume da movimentação turística, mas também pela diversidade dos estágios alcançados pelas várias localidades em razão das diferentes temporalidades em

que se intensifica a demanda turística e, até mesmo, pela origem dos fluxos. Os locais mais procurados têm a tendência de repetir o mesmo “modelo” turístico caracterizado por um intenso processo de urbanização e por grandes impactos ao meio ambiente (PEREIRA, 2003).

Conforme Reis (2010, p. 17):

A ocupação urbano-turística do litoral catarinense ocorre, fundamentalmente, por sobre áreas previamente transformadas pela ocupação agrícola pretérita, nesse momento com cobertura vegetal em processo de regeneração. Mata Atlântica e restingas encontram-se, nessas áreas, em diferentes estágios de recuperação, estabelecendo diferentes formações vegetais que expressam uma gradativa substituição de espécies. As encostas mais íngremes dos maciços cristalinos, cobertas por formações primárias ou secundárias de Mata Atlântica, as dunas fixas e semi fixas, as restingas inundáveis e os manguezais constituíram os ambientes que delimitaram a ocupação humana, tanto na utilização agrícola do passado quanto no uso residencial e turístico do presente. Às dificuldades colocadas por estas áreas a uma efetiva ocupação (incluindo, também, riscos de aceleração dos processos erosivos nas encostas e de desestabilização de dunas) se soma, no presente, sua valorização em termos paisagísticos, científicos e ecológicos, além do seu potencial como mananciais de água e lugares para lazer e recreação.

Por conta dessa fragilidade ambiental citada, é necessária a criação de devida legislação de uso e ocupação do solo, com demarcação de áreas de preservação no estado de Santa Catarina, para que os recursos ambientais e turísticos do estado sejam protegidos, com ações de conservação, recuperação e manejo sustentável dos ecossistemas naturais. Ademais, é preciso que se implemente uma forte política de fiscalização nessas áreas, com controle do fluxo de visitantes para evitar a saturação dos recursos presentes.

Em relação à ocupação da zona costeira do estado do Ceará, a exemplo do resto do litoral brasileiro, observa-se que ela ocorreu inicialmente com o objetivo de defender o território e para o desenvolvimento da agricultura (principalmente do cultivo da cana-de-açúcar) e, posteriormente, sofreu fortes reflexos dos diversos períodos econômicos e políticos nacionais. A atividade da pecuária, intensificada após a crise da produção açucareira em decorrência da concorrência nas Antilhas, propiciou a ocupação do sertão cearense, e a economia estadual teve como característica sua expansão efetivada no sentido sertão-litoral, retardando, assim, o povoamento da zona litorânea (ALVES, 2013; NOVAES, 2012).

O espaço litorâneo do Ceará passa a sofrer modificações quanto ao uso e à ocupação, principalmente em seu “valor simbólico”. O século XIX marca essa transição, pois os valores culturais europeus fazem com que as classes locais mais favorecidas valorizem a beira-mar. Especificamente no Ceará, nos anos 1920, o uso das praias como ambiente de lazer intensifica-se através de casas de veraneio na Praia de Iracema, situadas em Fortaleza. O

litoral, antes habitado por pescadores e outras classes menos abastadas, passa a ser um local exclusivo de pessoas mais favorecidas (ARAÚJO; PEREIRA, 2011).

Na década de 1930 intensifica-se o processo de industrialização em Fortaleza, promovendo o crescimento urbano e a favelização. A partir da década de 1950, o binômio lazer e veraneio inverteu o sentido de urbanização/ocupação de Fortaleza, promovendo a busca da orla marítima pela classe dominante, não só em Fortaleza como em todo o litoral cearense, induzindo a remoção dos habitantes locais mais pobres das zonas de praia. A construção das casas secundárias dos veranistas em outros municípios induzia a provisão de infraestrutura por parte do estado, para a viabilização dos novos contextos de ocupação. A valorização da zona costeira do Ceará estimulou o crescimento das atividades econômicas da cadeia produtiva do turismo, como hospedagem, bares, restaurantes, transportes e outros serviços relacionados, caracterizando, dessa forma, o turismo como uma nova possibilidade econômica para o Ceará (NOVAES, 2012).

A partir da década de 1960, as capitais litorâneas nordestinas, bem como municípios do entorno, tiveram seus territórios modificados de acordo com o recebimento de recursos públicos para infraestrutura urbano-turística. Isso ocorreu por conta de incentivos proporcionados pelo estado, articulados a partir da recém-criada Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), com a destinação de recursos federais para construção e manutenção de empresas estatais, como a Vale do Rio Doce e a Petrobrás, e para o desenvolvimento das atividades industriais, que constituíram seu espaço na economia nordestina e iniciaram o crescimento econômico e, conseqüentemente, de um novo ordenamento territorial para a região (ALVES, 2013).

Entre perímetros irrigados e polos industriais metropolitanos, havia ainda uma extensa parcela do território que não participava da modernização. Inicialmente, a ocupação da zona litorânea limitava-se à Fortaleza, com a construção de vários bangalôs, prédios e casas de veraneio. Trata-se do primeiro período de ocupação: uma elite valorizando a proximidade com o mar na capital do estado (ARAÚJO; PEREIRA, 2011; CASTRO; PEREIRA, 2019).

A zona costeira cearense, a partir de 1950, passa a sofrer processos de apropriação. Os residentes nos municípios relativamente próximos de Fortaleza vão protagonizar outra fase desta ocupação. Tal fator é bastante relevante para a urbanização litorânea e o surgimento de várias localidades ao longo da orla marítima cearense, que extrapola os limites da área da capital. Vilarejos costeiros da época, entre 1960 e 1970, já se mostravam como destinos atrativos para visitação. Em meados da década de 1970 é criada a Empresa Cearense de Turismo S.A (EMCETUR), a qual atuou especificamente no processo de divulgação de

destinos como as praias de Jericoacoara (Acarau), Canoa Quebrada (Aracati), Lagoinha (Paraipaba) e Morro Branco (Beberibe), que passam a figurar entre os primeiros “cartões postais” do Ceará, atraindo visitantes provenientes de Fortaleza e de outros estados e países (ARAÚJO; PEREIRA, 2011; CASTRO; PEREIRA, 2019).

A partir do ano de 1987, o turismo passa a fazer parte do planejamento territorial no Ceará, tendo o litoral como espaço aberto para alocação de empreendimentos internacionais voltados ao atendimento da demanda turística estrangeira, trazendo divisas aos cofres públicos (CASTRO, 2016). Uma das ações que favoreceu o crescimento do fluxo turístico no litoral foi o conceito do Corredor Turístico, previsto no plano de governo de 1995, através da criação da Rodovia Estruturante a partir de rodovias já existentes: CE-040 transformada em Rota do Sol Nascente e CE-085 em Rota do Sol Poente, as quais foram ampliadas e requalificadas. Também foi prevista a execução e/ou manutenção de vias de acesso às localidades litorâneas (NOVAES, 2012), além, conforme Castro (2016), de investimentos em reforma ou construção de aeroportos, o que transformou a capital do estado em ponto de recepção e distribuição de fluxos para os demais municípios litorâneos.

No decorrer da década de 1990 também se intensificaram os investimentos em empreendimentos turísticos com capital internacional, proveniente, sobretudo, dos países ibéricos e escandinavos. Tal fato é notável em diversos municípios do litoral cearense, mas, sobretudo, na RMF, onde se observa maior densidade e ocorrência desses tipos de empreendimentos (CASTRO, 2016). A partir de 2007, houve a aplicação de US\$ 205 milhões em infraestrutura, marketing e capacitação, diversificando-se a oferta turística e incluindo o segmento do ecoturismo, passando a explorar as serras cearenses. Todavia, o litoral permanece como zona prioritária para os empreendedores e, também, visitantes (CASTRO; PEREIRA, 2019).

Em 2013, o estado do Ceará desenvolveu política específica para investimentos em infraestrutura viária e turística. O Programa de Valorização da Infraestrutura Turística do Litoral Oeste (PROINFTUR) mantém o litoral como espaço prioritário para a alocação de recursos. Tais transformações proporcionaram o surgimento de diversas relações nas populações tradicionalmente residentes, sobretudo no surgimento de novas categorias sócio-ocupacionais. A recente inserção do imobiliário turístico nos vilarejos costeiros modifica não apenas a morfologia urbana, mas também provoca mudanças nos materiais utilizados das unidades habitacionais produzidas, aberturas de novas frentes urbanizáveis e especulação dos valores de produtos e serviços nas localidades (CASTRO; PEREIRA, 2019).

Quando o turismo se insere nas comunidades de forma predatória, os habitantes locais ficam à margem desse processo e podem, também, estar mais expostos a situações de tráfico e uso de drogas, prostituição, descaracterização da cultura local para se “adequar” aos visitantes, dentre outros efeitos negativos. Para que esses impactos sejam evitados, torna-se essencial a participação popular na condução das políticas públicas de turismo locais.

Um dos exemplos de organização do turismo que busca estimular essa participação está na Prainha do Canto Verde, no estado do Ceará. Conforme Coelho, Caetano e Santos (2016, p. 126), “o turismo de base comunitária na Prainha do Canto Verde é aceito como uma alternativa econômica positiva e potencialmente sustentável, proporcionando a manutenção das práticas cotidianas locais e a multifuncionalidade dos espaços tradicionais”.

Ainda que inseridos na mesma porção territorial, os estados do Ceará e de Santa Catarina tiveram processos de ocupação da zona costeira diversos, considerando as diferentes fases econômicas e o tipo de colonização de cada região.

No tocante às particularidades de cada estado no processo de ocupação do litoral pelo turismo, observou-se uma diferença entre os dois estados. Historicamente, enquanto o turismo no Ceará expandiu-se da capital Fortaleza para o interior, por meio do surgimento de uma elite que passou a valorizar atividades de lazer relacionadas ao mar, no estado de Santa Catarina a elite local passou a ocupar as próprias praias do litoral de Florianópolis, formatando-se, assim, a caracterização do turismo de segunda residência nos dois estados. Ademais, referente ao fluxo de turistas originados de outras regiões brasileiras e países, percebeu-se que no Ceará os turistas advêm de diversas outras regiões brasileiras e países; já o perfil do turista de Santa Catarina é caracterizado especialmente pela forte presença de gaúchos e argentinos.

No entanto, quando se analisa a evolução do turismo nessas localidades, percebem-se algumas semelhanças, principalmente no tocante à modificação constante do ambiente natural para atender aos interesses do capital, sem considerar o devido planejamento territorial, necessário para mitigar os efeitos negativos da atividade turística ao meio ambiente.

2.4.2 Turismo litorâneo e políticas de gerenciamento costeiro nos Estados do Ceará e Santa Catarina

A Lei nº 7.661/1988 definiu a Zona Costeira (ZC) como “o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas pelo Plano” e instituiu o Plano Nacional

de Gerenciamento Costeiro do Brasil (PNGC), que tem como finalidade o estabelecimento de normas gerais visando à gestão ambiental da Zona Costeira do país, criando as bases para a formulação de políticas, planos e programas estaduais e municipais (BRASIL, 1988; BRASIL, 1997). Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 5.300/2004, que faz a delimitação das áreas que integram a ZC em nível federal, estadual e municipal, e define as normas gerais para o gerenciamento costeiro (GERCO) (BRASIL, 2004).

Vale destacar que, conforme o documento “O Brasil e a Agenda 2030”, um dos objetivos traçados para a adoção do desenvolvimento sustentável é, “até 2030, elaborar e implementar políticas para promover o turismo sustentável, que cria empregos, promove a cultura e os produtos locais” (BRASIL, 2015b, p. 24). E dentre as metas para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) traçados na Agenda 2030 está aumentar os benefícios econômicos para os pequenos estados insulares em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos, a partir do uso sustentável dos recursos marinhos, inclusive por meio de uma gestão sustentável da pesca, aquicultura e turismo (ONU, 2015).

Os planos de gerenciamento costeiro dos estados do Ceará e de Santa Catarina derivam do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). Os objetivos do PNGC, que se relacionam com a sustentabilidade da atividade turística, são (BRASIL, 1997, p. 4):

- A promoção do ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação dos espaços costeiros, subsidiando e otimizando a aplicação dos instrumentos de controle e de gestão pró-ativa da Zona Costeira;
- O estabelecimento do processo de gestão, de forma integrada, descentralizada e participativa, das atividades socioeconômicas na Zona Costeira, de modo a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população, e a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural;
- O desenvolvimento sistemático do diagnóstico da qualidade ambiental da Zona Costeira, identificando suas potencialidades, vulnerabilidades e tendências predominantes, como elemento essencial para o processo de gestão;
- A incorporação da dimensão ambiental nas políticas setoriais voltadas à gestão integrada dos ambientes costeiros e marinhos, compatibilizando-as com o PNGC;
- O efetivo controle sobre os agentes causadores de poluição ou degradação ambiental sob todas as formas, que ameacem a qualidade de vida na Zona Costeira;
- A produção e difusão do conhecimento necessário ao desenvolvimento e aprimoramento das ações de Gerenciamento Costeiro.

Dentre as ações de orientação sistemática para a continuidade do Gerenciamento Costeiro, nos níveis federal, estadual e municipal, a fim de serem alcançados os objetivos propostos a partir do adequado detalhamento operacional e considerando a relevância da atividade turística no contexto litorâneo, o documento estabelece a compatibilização das ações do PNGC com as políticas públicas que incidam sobre a Zona Costeira, entre outras, a de

transportes, de ordenamento territorial, dos recursos hídricos, de ocupação e de utilização dos terrenos de marinha, seus acréscimos, de unidades de conservação, de turismo e de pesca, de modo a estabelecer parcerias, visando a integração de ações e a otimização de resultados (BRASIL, 1997).

Conforme anexo B do PNGC, os municípios que compõem a faixa terrestre da zona costeira do estado do Ceará são: Chaval, Barroquinha, Camocim, Cruz, Jijoca de Jericoacoara, Acaraú, Fortim, Itarema, Amontada, Itapipoca, Trairi, Paraipaba, Paracuru, São Gonçalo de Amarante, Caucaia, Fortaleza, Maracanaú, Maranguape, Horizonte, Pacajus, Itaitinga, Guaiúba, Pacatuba, Eusébio, Aquiraz, Pindoretama, Cascavel, Beberibe, Aracati e Icapuí.

Já abordando especificamente a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Estado do Ceará, o artigo 3º do documento delimita os 37 municípios que compõem a zona costeira nos seguintes setores: I - Setor 01 - Costa Leste: Icapuí, Aracati, Itaiçaba, Fortim, Beberibe, Cascavel, Pindoretama, Jaguaruana e Palhano; II - Setor 02 - Costa Metropolitana: Fortaleza, Caucaia, Maracanaú, Maranguape, Pacatuba, Guaiúba, Itaitinga, Pacajus, Horizonte, Eusébio, Aquiraz, Chorozinho e São Gonçalo do Amarante; III - Setor 03 - Costa Oeste: Paracuru, Paraipaba, Trairi, Itapipoca, Pentecoste e São Luís do Curu; IV - Setor 04 - Costa Extremo Oeste: Amontada, Itarema, Acaraú, Cruz, Bela Cruz, Jijoca de Jericoacoara, Camocim, Barroquinha, Chaval e Granja (CEARÁ, 2006).

O artigo 4º define como princípios da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro (CEARÁ, 2006, p. 4):

- I - o uso sustentável dos recursos ambientais existentes na zona costeira atendendo a manutenção do equilíbrio ecológico e a utilização racional;
- II - a proteção das comunidades tradicionais costeiras, promovendo sua preservação e o fortalecimento cultural, com ênfase na subsistência e na garantia de sua qualidade de vida;
- III - a proteção dos ecossistemas costeiros levará em conta a sua importância ecológica, as suas limitações e fragilidades e será voltada à plena manutenção e à preservação de áreas representativas, ao acompanhamento da qualidade ambiental, à recuperação de áreas degradadas, ao controle e zoneamento de atividades potencial ou efetivamente poluidoras e ao planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais presentes na zona costeira;
- IV - o incentivo ao estudo e à pesquisa voltados ao desenvolvimento de tecnologias capazes de orientar o uso racional e a proteção dos recursos ambientais da zona costeira;
- V - a capacitação, através da educação ambiental, das populações que vivem ou transitam na zona costeira ou que dependem, direta ou indiretamente, de seus recursos, com o fito de implementar a defesa do meio ambiente da zona costeira;
- VI - a informação ambiental como uma das principais ferramentas utilizadas na gestão da zona costeira do Estado do Ceará;
- VII - a execução descentralizada e participativa da gestão da zona costeira através do Colegiado Estadual Costeiro; e
- VIII - a adoção dos princípios da prevenção e da precaução diante de impactos ambientais negativos ou da iminência de dano grave ou irreversível aos recursos

ambientais presentes na zona costeira, devendo-se, em face da concretização do dano, apurar, de imediato, a responsabilidade respectiva, além de aplicação de medidas mitigadoras.

Em relação ao parágrafo 2º do artigo citado, cabe destacar que a atividade turística proporciona novos postos de trabalho e redefinição de ocupações laborais para a organização econômica das populações habitantes dos vilarejos litorâneos. Mas, devido à questão da sazonalidade dos fluxos, há uma variação da permanência nos postos de trabalho e o salário médio oferecido. Assim, outras ações capazes de reduzir a dependência econômica dos vilarejos em relação às atividades laborais que atendam às demandas turísticas devem ser acrescidas às políticas públicas setoriais de turismo. Exemplo disso é o município de Flecheiras que, ao possibilitar atividades como os cultivos de subsistência, a pesca, a mariscagem, a geração de energia eólica, faz com que o turismo e a vilegiatura coexistam na escala local (CASTRO; PEREIRA, 2019).

O turismo, então, não pode ser visto como única alternativa econômica para as comunidades, até mesmo considerando que, em seu ciclo de vida, o mesmo pode entrar em decadência e não se reerguer, enquanto quando coexiste com outras atividades econômicas dinamiza-se, assim, a economia local.

No que se refere ao desenvolvimento de tecnologias citadas do parágrafo 4º do referido artigo, evidencia-se que a tecnologia das comunicações é um instrumento fundamental para a ampliação das relações econômicas mundiais. Com foco nessa perspectiva, as políticas públicas efetivam o turismo litorâneo como prioridade, razão pela qual ele passa a ser destaque na elaboração dos principais programas governamentais voltados para o planejamento turístico (ARAÚJO; PEREIRA, 2011).

Em relação aos objetivos da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro que constam no artigo 5º, destacam-se (CEARÁ, 2006, p. 5):

III - fortalecer os atos administrativos decorrentes do poder de polícia administrativa executados sobre atividades, obras, serviços e empreendimentos públicos e privados passíveis de licenciamento ambiental, localizados, total ou parcialmente, na zona costeira ou em ecossistemas associados;

[...]

V - assegurar a preservação de áreas protegidas, bem assim a recuperação de áreas degradadas ou poluídas ou em processo de degradação ou poluição;

VI - definir padrões e medidas de uso e ocupação do solo da zona costeira buscando evitar a degradação, a poluição e a descaracterização dos ecossistemas costeiros, assegurando a plena manutenção dos processos produtivos, minimizando conflitos e concorrências entre usos e atividades, de modo a erradicar a exploração predatória dos recursos ambientais;

VII - promover a gestão integrada, compartilhada e participativa da zona costeira entre as unidades federativas que integram a zona costeira do estado do Ceará.

Sobre o artigo 5º, é válido destacar a relevância da aplicação da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Estado do Ceará como instrumento normativo para construção de empreendimentos hoteleiros, muitos deles localizados à beira-mar, que não respeitam os limites ambientais, como recuos de dunas e falésias, e prejudicam, assim, os ecossistemas costeiros. Ademais, há ambientes com a presença de povo tradicionais, como os indígenas, que sofrem consequências negativas com a expansão desordenada do turismo que afetam o modo de vida dessas populações: descaracterização da cultura local, conflitos de terras, dentre outros.

Outro ponto a se observar no artigo citado envolve a gestão integrada, compartilhada e participativa da zona costeira entre as unidades federativas. A exemplo dessa ação voltada para o turismo no Ceará, pode-se citar o desenvolvimento de rotas turísticas integradas, como o roteiro CEPIMA – Ceará, Piauí e Maranhão – projeto criado pelos governos das três unidades federativas com o apoio do Ministério do Turismo e voltado para a exploração do segmento do ecoturismo. O estímulo à criação desses roteiros, além de buscar promover a atividade turística de forma planejada, gera emprego e renda para as comunidades que têm no turismo, muitas vezes, sua fonte de subsistência.

Dentre as Diretrizes da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro presentes no artigo 6º pode-se destacar (CEARÁ, 2006, p. 6-7):

IV - implantar o Sistema Estadual de Informações do Gerenciamento Costeiro, assegurando o acesso às informações ambientais com vistas à formação da consciência cidadã, no âmbito dos processos educativos do indivíduo e da comunidade costeira, promovendo a melhoria da qualidade de vida;

V - promover a integração sócio-econômica e ambiental harmônica da zona costeira com as regiões circunvizinhas de influência e demais ecossistemas associados, assegurando a mitigação de impactos nessas áreas através do licenciamento ambiental;

[...]

VII - firmar convênios, acordos, termos de cooperação técnico-científico, dentre outros instrumentos, com o fito de garantir a implementação dos objetivos desta Lei.

Conforme dispõe o artigo 20, o Sistema Estadual de Informações do Gerenciamento Costeiro tem por função armazenar, processar e atualizar dados e informações, e acompanhar a dinâmica dos usos e ocupação das áreas componentes da zona costeira do estado do Ceará, permitindo a avaliação das metas e gerando indicadores de qualidade socioambiental a serem utilizados como fonte de consulta e guia para a tomada de decisões administrativas (CEARÁ, 2006).

O Sistema Estadual de Informações do Gerenciamento Costeiro, conforme disposto nos artigos citados, vem dar efetividade às políticas estaduais de gerenciamento costeiro. Os observatórios de turismo que vêm sendo criados no Brasil, entidades compostas por representantes das entidades públicas e privadas de turismo, e centros de estudos e pesquisas, buscam por intermédio da ciência gerar indicadores que subsidiem as políticas públicas de turismo nos estados e municípios, podendo, assim, contribuir para as ações de gerenciamento da zona costeira cearense.

Conforme o artigo 7º (CEARÁ, 2006, p. 7), constituem instrumentos voltados para o desenvolvimento, elaboração e execução da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro:

- I - Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro;
- II - Sistema Estadual de Gestão Costeira;
- III - Zoneamento Urbano Ecológico-Econômico Costeiro;
- IV - Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental - EIA-RIMA;
- V - Licenciamento Ambiental;
- VI - Planos Estaduais de Ação da Zona Costeira;
- VII - Sistema Estadual de Informações e Monitoramento Ambiental da Zona Costeira;
- VIII - Relatório Estadual de Qualidade Ambiental da Zona Costeira.

Queiroz (2017) discute que o zoneamento territorial e a indicação dos padrões de uso e ocupação dos espaços, assim como a definição das áreas urbanas propícias à expansão urbana são de responsabilidade destes governos locais. Sobre as municipalidades recaem os desdobramentos relacionados à valorização do espaço litorâneo. Dessa maneira, os municípios incentivam, por omissão ou por despreparo técnico-político, a ocupação do espaço litorâneo, sem, a priori, refletir acerca de possíveis consequências e demandas futuras.

O artigo 8º discute que o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro tem por objetivo organizar as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas costeiros. Já no artigo 9º, é estabelecida a criação do Colégio Estadual do Gerenciamento Costeiro (sendo um dos membros um representante da Secretaria de Turismo), fórum consultivo com a finalidade de reunir os segmentos representativos dos governos estadual e municipal e da sociedade, para a discussão, proposição e encaminhamento de políticas, planos, programas e ações destinadas à gestão da zona costeira (CEARÁ, 2006).

Nesse contexto, é significativa a implementação de grupos de trabalho formados por profissionais das mais variadas áreas, como engenheiros, geógrafos, turismólogos, dentre outras formações que, de acordo com suas respectivas competências, planejem e executem

ações voltadas para a resolução de problemas que venham a prejudicar a qualidade ambiental da zona costeira.

O artigo 18 dispõe que (CEARA, 2006, p. 11):

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, ou consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental, prévio ao licenciamento pelo órgão estadual competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

Através da aprovação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), emitidos pela Secretaria de Meio Ambiente do Ceará (SEMACE) e pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMAA), é concedida licença ambiental para construção e funcionamento desses equipamentos (NOVAES, 2012).

Do ponto de vista ambiental, a construção de empreendimentos turísticos sobre ecossistemas frágeis provoca progressiva degradação, com problemas relacionados a desmatamento, desmonte de dunas, aumento da geração de lixo e lançamento de dejetos sanitários *in natura* nos rios, lagoas e no oceano. Muitas vezes, a ocupação dos espaços litorâneos ocorre sem nenhum planejamento ou controle ambiental, prejudicando os elementos naturais que motivaram o fluxo turístico (SANTOS, 2017).

A aprovação de financiamentos com recursos públicos bem como a concessão de benefícios fiscais e outras formas de incentivos públicos para projetos novos ou ampliação de empreendimentos na zona costeira, que envolvam a instalação, reforma, ampliação, modificação e realocação de obras, atividades, empreendimentos e serviços, conforme disposto no artigo 26º, está condicionada à sua compatibilidade com as normas, princípios, objetivos e diretrizes de planejamento territorial e ambiental do estado (CEARÁ, 2006).

Santos (2017) afirma que o estado intervém diretamente na organização do espaço litorâneo, podendo tanto garantir a preservação dos recursos ambientais, como também pode induzir ou até mesmo estimular a devastação, ao permitir e financiar obras que poderão causar danos ambientais e comprometer a qualidade de vida da população nativa. O investimento em obras que possibilitam a acessibilidade ao litoral faz com que o estado promova a interação territorial com outros espaços, favorecendo sua exploração econômica e, ao mesmo tempo, gerando conflitos socioambientais.

Considerando esse contexto, os órgãos fiscalizadores do meio ambiente, a exemplo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), tem

papel fundamental na proteção dos recursos ambientais, gerindo com responsabilidade as áreas de preservação e aplicando penalidades àqueles que infringirem a legislação ambiental. Os interesses políticos muitas vezes querem interferir nos órgãos ambientais, criando ambientes favoráveis à corrupção; práticas que necessitam ser combatidas com veemência pela sociedade.

Castro (2016) discute ainda que as políticas públicas de turismo são benéficas para a urbanização da zona costeira dos municípios contemplados, alocando infraestruturas de fornecimento de energia, água e esgoto, além de equipamentos urbanísticos destinados ao lazer e conservação ambiental.

Já em relação ao estado de Santa Catarina, conforme anexo B do PNGC, os municípios que compõem a faixa terrestre da zona costeira são: Itapoá, São Francisco do Sul, Joinville, Araquari, Balneário Barra do Sol, Barra Velha, Imaruí, Piçarras, Capivari de Baixo, Penha, Navegantes, Itajaí, Balneário Camboriú, Camboriú, Itapema, Porto Belo, Tijucas, Governador Celso Ramos, Biguaçu, Florianópolis, São José, Palhoça, Paulo Lopes, Garopaba, Imbituba, Laguna, Jaguaruna, Içara, Araranguá, Sombrio, São João do Sul, Bombinhas, Guaruva, Passo de Torres, Tubarão, Criciúma, Sangão e Santa Rosa do Sul.

O Decreto nº 5.010, de 22 de dezembro de 2006, regulamenta a Lei nº 13.553, de 16 de novembro de 2005, e institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, o qual estabelece o Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro, seus objetivos e diretrizes, e disciplina os instrumentos de sua execução.

O Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) do estado de Santa Catarina já estabelece, no artigo 5º, a promoção de ações que estejam integradas com as áreas de desenvolvimento urbano, turismo, aquicultura, portuário e sistema viário (SANTA CATARINA, 2006), demonstrando a preocupação com os impactos gerados pela atividade turística e a necessidade de ações efetivas para a proteção da zona costeira catarinense.

Uma dessas ações presente no PEGC refere-se ao zoneamento ecológico-econômico costeiro, que pode ser compreendido como uma forma de compartimentação de um espaço geográfico por meio das características físicas e bióticas de seus ecossistemas e suas interações entre si e com o meio socioeconômico, em que são estudados os impactos sobre o sistema natural e antrópico; seu resultado é expresso em mapas, tabelas e indicadores que auxiliam nas decisões de planejamento ambiental (ARAUJO, 2006).

No tocante às tipologias de enquadramento do zoneamento ecológico-econômico Costeiro que se referem à atividade turística, o decreto estabelece como Zona de Recreação – aquela adjacente às praias com balneabilidade, onde devem predominar atividades de

recreação de baixo impacto; Zona de Recreação Náutica Zona – predominância de atividades recreativas náuticas de baixo impacto ambiental; Zona de Uso Compartilhado – predominância de atividades recreativas náuticas de navegação turística e de pesca artesanal (SANTA CATARINA, 2006).

Com o zoneamento ecológico-econômico dá-se mais segurança na exploração de segmentos turísticos, como o náutico citado, visto que serão pautadas em estudos e relatórios técnicos que definirão os limites a serem impostos na implementação dessas atividades.

Os artigos 23 e 24, que se referem aos Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro, estabelecem que o planejamento, desenvolvimento e as ações regionais de turismo devem contemplar as normas definidas pelo Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e compatibilizadas com o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro, de modo a se desenvolver um trabalho conjunto entre as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, municípios costeiros, a sociedade civil organizada e iniciativa privada (SANTA CATARINA, 2006), evidenciando-se na legislação, assim, a relevância da governança.

De acordo com Pinto (1998), os bens públicos litorâneos são preciosos elementos do patrimônio turístico nacional, estando referendados pelo teor da Resolução nº 01, de 21 de novembro de 1990, da Comissão Internacional para os Recursos do Mar, que aprovou o PNGC, o qual reconhece a problemática da expansão urbana desordenada na zona costeira, acentuada pela ocupação por interesse turístico.

Vale destacar também que, em se tratando de crimes contra a fauna marinha, a Lei de Crimes Ambientais nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, asseverou como transgressões: matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida; provocar, pela emissão de efluentes ou carreamento de materiais, o perecimento de espécimes da fauna aquática existentes em rios, lagos, açudes, lagoas, baías ou águas jurisdicionais brasileiras (BRASIL, 1998b).

Muitos desses impactos são causados por empreendimentos turísticos, como, por exemplo, a emissão de efluentes no mar por meios de hospedagem que não possuem o devido sistema de tratamento de esgoto. Para minimizar os impactos ambientais, é essencial que os estados e municípios contem com planos de desenvolvimento turístico.

Por fim, o art. 29 do Decreto nº 5.010 estabelece que sejam incentivadas atividades turísticas que promovam a melhoria da qualidade de vida das populações residentes na Zona Costeira, notadamente aquelas que têm nos recursos naturais seu principal meio de subsistência (SANTA CATARINA, 2006).

Para Coriolano (2009), os residentes das comunidades receptoras não necessitam apenas da terra para sua sobrevivência, mas, também, precisam do território, ou seja, do domínio e controle das atividades desenvolvidas em seus espaços. Ademais, incorpora o ordenamento de arranjos produtivos locais, visto que os vínculos de cooperação dos setores geram produtos e serviços capazes de inserir unidades produtivas de base familiar que podem ser revertidas em qualidade de vida para as comunidades locais.

Vignati (2008, p. 16) corrobora com o pensamento de Coriolano (2009) ao afirmar que “o turismo pode trazer à comunidade local uma série de benefícios econômicos por meio de empregos diretos e indiretos, aumento da renda local, melhorias das estruturas e dos serviços públicos”.

Torna-se fundamental, então, que os poderes público e privado atuem conjuntamente no desenvolvimento da atividade turística no litoral de Santa Catarina, fugindo de conflitos de interesse voltados para o capital e centrado no desenvolvimento local, garantindo a distribuição equitativa dos benefícios trazidos pelo turismo e minimizando, por meio de metodologias eficazes de planejamento e gestão, os impactos ao meio ambiente.

3 TURISMO E URBANIZAÇÃO-METROPOLIZAÇÃO EM FORTALEZA E FLORIANÓPOLIS⁷

Este capítulo discute o processo histórico e contemporâneo da urbanização turística e abordagem do turismo nos planos diretores e no Projeto Orla, referentes aos municípios de Fortaleza e Florianópolis.

3.1 O TURISMO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

O espaço caracteriza-se como meio, condição e produto das práticas humanas contemporâneas. Experimenta-se atualmente um momento do urbano que já não é mais tão delineado pelas lógicas espaciais da indústria, pois a preponderância de uma economia baseada nesse setor produtivo deu lugar àquela mais ligada aos serviços. Assim, as cidades capitalistas trazem essa complexidade e algumas delas passaram, nos últimos anos, a serem transformadas e ressignificadas com o objetivo de produzir e adaptar o espaço urbano para atividades de lazer e turismo. As cidades foram, aos poucos, transformando-se em mercadoria, nas quais os espaços são consumidos e estando, então, ligadas à condição geral do processo de reprodução do capital (FERREIRA; RUA; MATOS, 2014; CORREA, 2016).

Segundo Pérez (2018), o turismo urbano se posicionou como um dos maiores segmentos da economia mundial, sua capacidade de gerar emprego e seu efeito multiplicador sobre outros setores produtivos são fatores que desenvolvem uma abordagem de análise da realidade do turismo, que servirá como ponto de partida para o desenvolvimento de políticas adequadas por parte dos agentes públicos e privados desse setor. Nesse contexto, fica evidente o interesse dos governos e da iniciativa privada em aproveitar as oportunidades geradas pelo turismo como ferramenta de desenvolvimento econômico global e ao mesmo tempo despertando preocupação com a preservação e revalorização de áreas urbanas de valor histórico e patrimonial, aumento e diversificação de eventos culturais, políticas de reordenamento do uso do solo e investimentos em infraestrutura.

Para Allis e Vargas (2015, p. 500):

⁷ Resultados parciais deste capítulo foram publicados nos seguintes artigos científicos: 1- HONORIO, Icaro Coriolano; ROCHA, Isa de Oliveira. Sustentabilidade do turismo nos planos diretores de Fortaleza (Ceará) e Florianópolis (Santa Catarina), *Turismo e sociedade*, v. 13, p. 163-182, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/turismo/article/view/73473>.

2- HONORIO, Icaro Coriolano; ROCHA, Isa de Oliveira. Turismo e urbanização-metropolização no litoral do Nordeste e Sul brasileiro: Fortaleza e Florianópolis, *Research, Society and Development*, v. 10, p. 1-14, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/20152>.

De maneira geral, o estudo do turismo urbano busca concatenar condicionantes e particularidades do turismo praticado nas cidades, principalmente nas grandes aglomerações, onde as motivações específicas das visitas não são claras (à diferença dos resorts litorâneos ou em cidades antigas com núcleo histórico característico).

Isso se confirma ao perceber que cidades litorâneas como Fortaleza e Florianópolis concentram uma diversidade de atrativos que vão muito além da oferta do Turismo de Sol e Praia. São conglomerados urbanos que crescem vertiginosamente e concentram amplas possibilidades de lazer e entretenimento, atendendo a públicos diversificados. No entanto, é preciso que essas destinações tenham um cuidado especial com seu patrimônio histórico, cultural e arquitetônico para que a memória do lugar seja preservada e não haja perda da identidade territorial.

Associado ao fenômeno do turismo urbano, a urbanização turística, no Brasil, é um processo observado, sobretudo, nas últimas três décadas, decorrente do crescimento do segmento do turismo de sol e praia ao longo da zona costeira do país, rearranjando sua organização sócio-espacial. Podem-se destacar duas dimensões do desenvolvimento recente do turismo no Brasil. A primeira dimensão é a estruturação espacial promovida com a participação dos governos nos três níveis da federação, criando condições favoráveis para atração de investimentos privados por meio da implantação de infraestruturas urbano-regionais (aeroportos, rodovias, saneamento básico, eletrificação, reformas urbanas etc.) e incentivos fiscais. A segunda dimensão está relacionada às ações dos atores privados que investiram na implantação de equipamentos turísticos como hotéis, resorts, parques temáticos, condomínios de segunda residência, etc. (SILVEIRA; RODRIGUES, 2015).

Há de se falar também na dinâmica do processo de metropolização que, conforme apontam Ferreira, Rua e Mattos (2014), tem contribuído para a transformação do mercado do solo urbano, que passa por intensa valorização e chega a gerar especulação imobiliária. Essa elevação de preços faz com que as construtoras busquem áreas mais distantes para construir, agregando novas áreas à dinâmica de mercado metropolitana, o que provoca a extensão indefinida da área urbana, invadindo inclusive os limites de área rural, intensificando-se a capitalização do campo associada ao desenvolvimento do setor de serviços, como o turismo, e de tecnologia de comunicação e informação.

Santos (1993, p. 75-76) diz que as Regiões Metropolitanas têm como pontos comuns dois elementos essenciais:

a) são formadas por mais de um município, com o município núcleo - que lhes dá o nome - representando uma área bem maior que as demais;

b) são objeto de programas especiais, levados adiante por organismos regionais especialmente criados, com a utilização de normas e de recursos em boa parte federais. São, na verdade, regiões de planejamento, onde, todavia, o que é feito não atende à problemática geral da área, limitando-se a aspectos setoriais.

Conforme o estudo *Regiões de Influência das Cidades 2018*, publicado pelo IBGE no ano de 2020 (BRASIL, 2020a), as Metrôpoles se subdividem em três níveis: Grande Metrôpole Nacional, Metrôpole Nacional e Metrôpole, estando Fortaleza (CE) e Florianópolis (CE) ligadas à última classificação. A média populacional das Metrôpoles é de 3 milhões de habitantes, sendo, a mais populosa, Belo Horizonte (MG) com 5,2 milhões e, as menos populosas, Florianópolis (SC) e Vitória (ES), com respectivamente 1,0 milhão e 1,8 milhão de habitantes.

Se por um lado a urbanização litorânea pode requalificar os espaços para usufruto do turismo, por outro pode promover a exclusão ao dificultar as possibilidades de consumo desses espaços pelas classes sociais de baixa renda quando não há políticas públicas que garantam a democratização do usufruto do ambiente litorâneo e prevalecem os interesses do capital.

3.2 CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA

Este subcapítulo discute o processo histórico da urbanização turística de Fortaleza e Florianópolis.

3.2.1 Fortaleza

As intervenções antrópicas históricas na faixa litorânea de Fortaleza causaram transformações significativas não apenas no processo de urbanização, mas na relação da cidade com a sua orla marítima. A faixa litorânea de Fortaleza caracteriza-se por uma elevada complexidade socioambiental, morfológica, econômica e cultural, visto que a ocupação não se efetuou de forma homogênea, obedecendo a um processo de urbanização desigual da cidade (PAIVA, 2014).

Conforme Paiva (2014), no final do século XIX e início do século XX, a ocupação da faixa de praia em Fortaleza se dá primeiramente pela população de menor poder aquisitivo, formada principalmente por pescadores e migrantes sertanejos, que não usufruíam das melhorias do processo de urbanização da cidade no período, possuindo habitações precárias.

A faixa litorânea caracterizava-se espacialmente pela presença de armazéns, galpões, do comércio atacadista, da alfândega, os quais davam suporte à atividade portuária.

Posteriormente, ainda segundo Paiva (2014), a ocupação litorânea por aglomerações espontâneas favelizadas acentuou-se a partir da década de 1930, sendo alguns trechos do litoral incorporados para tal fim, como é o caso do Pirambu (1932), na faixa litorânea oeste, e, depois, no Mucuripe, localizado no extremo leste, associados à construção do ramal ferroviário Parangaba-Mucuripe para viabilizar o porto recém-construído. Assim, surgiram favelas ao longo do ramal ferroviário e nas dunas da zona portuária.

Essas ocupações irregulares são reflexo do déficit habitacional histórico de Fortaleza e de tantas outras capitais do Brasil. Ao não considerar adequadamente essa realidade, os governos fazem “vista grossa” a essas ocupações, com populações (sobre)vivendo em condições precárias, sem acesso a recursos primários como abastecimento de água e saneamento básico.

As novas práticas marítimas, influenciadas pelos hábitos europeus e associadas aos banhos de mar terapêuticos (substituídos com o tempo pelos esportes náuticos), começaram a gerar tímido movimento de urbanização das zonas de praia. A urbanização litorânea do Fortaleza foi inicialmente motivada pela vilegiatura, anterior ao fenômeno do turismo, que desde 1920 – e em seu ápice nos anos 1950- 1960 – produziram espaços destinados ao lazer, em destaque a Praia de Iracema e a Beira-Mar em Fortaleza (ARAÚJO, 2011; DANTAS, 2011; PAIVA, 2014).

Desde 1950 já se registravam turistas em Fortaleza, e principalmente a partir de 1953, com a construção do calçadão da Beira-Mar, hotéis e pousadas foram construídos em seu entorno, tornando a área como uma das mais importantes nas atividades de lazer e recreação da cidade. Em virtude da concentração desses serviços, a praia torna-se ponto de encontro da elite intelectual boêmia fortalezense. (ARAÚJO, 2011; DANTAS, 2011; PAIVA, 2014).

A partir da implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza, datado de 1962, orienta-se o crescimento da cidade para o litoral, com a construção da Avenida Beira-Mar (1963), integrando as zonas de praia à cidade, ora como equipamento público de lazer, ora como lugar de habitação das classes abastadas (DANTAS, 2011; PAIVA, 2014).

Souza (2007, p. 34 e 35) discute que:

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza – PDDU FOR -, inicialmente disciplinado pela Lei nº 5.122 de 1979, criou um ambiente extremamente favorável à verticalização do espaço na Avenida Beira Mar, se

tornando a região saturada de condomínios de luxo, além de hotéis, tornando o local sensivelmente valorizado no campo da especulação imobiliária.

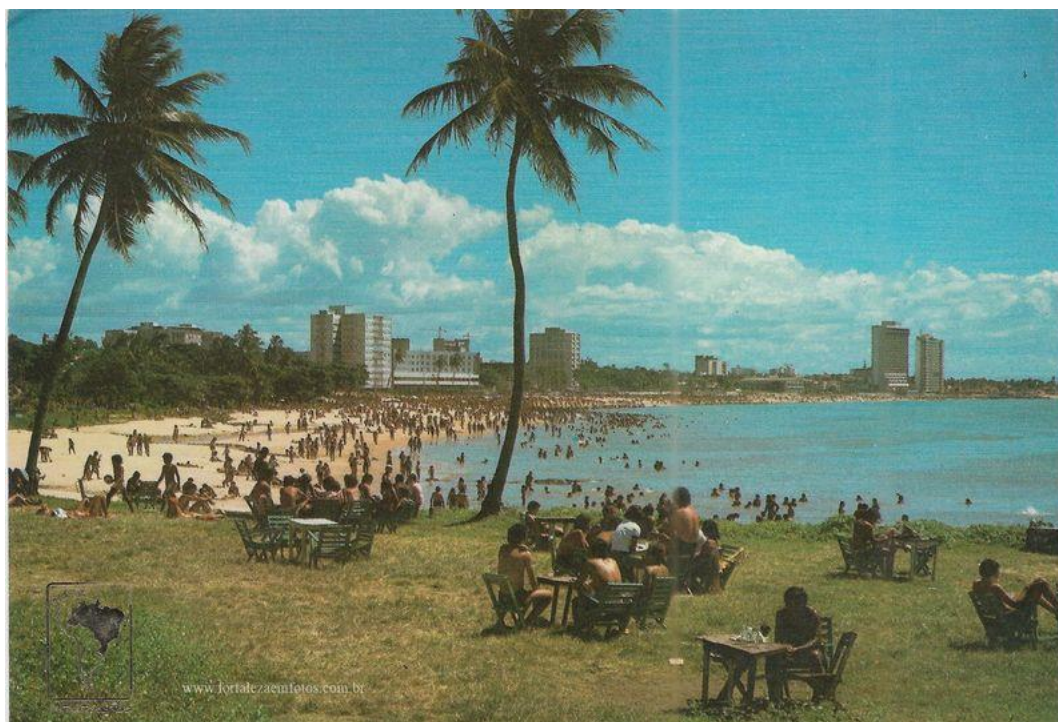
Nessa altura do processo de urbanização da cidade, a Praia do Meireles, onde se localiza a Avenida Beira-Mar, constituía não somente um território de concentração de atividades de lazer privado dos clubes, residências de veraneio e das práticas de recreação, mas uma área que se valorizava gradativamente como local privilegiado da habitação da elite em função da expansão urbana em direção ao mar, provenientes do prolongamento da malha urbana ligando a Praia de Iracema e a Aldeota (PAIVA 2014).

Nesse processo, as comunidades tradicionais pesqueiras foram sendo removidas do litoral fortalezense em prol do “desenvolvimento” urbano-turístico. Algumas ainda permanecem como movimento de resistência à especulação imobiliária, como a comunidade pesqueira do Mucuripe, rodeada de prédios luxuosos que cada dia mais tomam conta da configuração espacial da orla marítima do município.

Cabe destacar o trecho de Dantas (2011, p. 59 e 60) e observar a Figura 3:

Na década de 1970, após a urbanização das praias de Iracema e do Meireles, a cidade volta-se para o mar. As políticas públicas que referendam as ações privadas – com a construção de hotéis, de pousadas, de restaurantes, de barracas e de estações aquáticas, bem como os loteamentos e arranha-céus que suscitam a verticalização da zona leste de Fortaleza (principalmente Aldeota e Meireles) – constroem uma cidade litorânea, capaz de responder à demanda crescente por espaços de lazer e turístico. A primeira, relativa ao lazer, resulta de demanda interna de uma classe privilegiada que se amplia gradativamente em face das classes menos abastadas. A segunda, relativa ao turismo, origina-se de demanda externa, que aumenta no transcorrer dos anos.

Figura 3 – Orla da Beira-Mar de Fortaleza nos anos 1970



Fonte: Blog Fortaleza em Fotos (2021).

Durante toda a década de 1990, a Praia de Iracema (FIGURA 4) representou o palco das intenções de promoção do desenvolvimento turístico do Ceará e de Fortaleza, por parte dos interesses políticos envolvidos. Essas ações foram concretizadas com a construção do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura em 1999, que teve a atratividade reduzida com o tempo pela falta de integração com as intervenções na orla, criando-se nessa área oportunidades para a exploração sexual no turismo (PAIVA, 2014).

Essa ainda é uma lamentável realidade que permeia o turismo na capital cearense, necessitando-se da ação do estado para coibir práticas criminosas que afetam a imagem do destino turístico e, principalmente, a qualidade de vida dos seus residentes.

Figura 4 – Orla da Praia de Iracema na década de 1990



Fonte: Livro Viva Fortaleza, dos autores Angela Gutiérrez e Maurício Albano (2011).

Nesse processo de urbanização litorânea, Paiva (2014, p. 05) discorre que “o adensamento dos terrenos defronte à orla, a diversificação dos usos, a ocupação do espaço público pelo privado, o lançamento de efluentes nas galerias pluviais e o lixo colaboraram para comprometer a balneabilidade da praia”, atualmente com trechos próprios para banho por iniciativa de despoluição das águas marítimas efetuada pelo poder público.

A praia do Futuro foi a última zona de praia incorporada à zona urbana de Fortaleza. Localizada na zona leste do litoral fortalezense, entre o porto do Mucuripe e a foz do Rio Cocó, teve seus terrenos valorizados em função da construção do porto a partir da década de 1940. Na década de 1950, toda a faixa junto à praia foi loteada por Antônio Diogo, proprietário então de toda a área, e que, a exemplo de outras praias, incorporou-se ao espaço urbano, ora como periferia de zona portuária (o Porto do Mucuripe), ora como lugar ocupado para responder à demanda das classes abastadas que frequentavam a praia do Meireles (DANTAS, 2011; PAIVA, 2014).

Entre os anos 1960 e 1980, a urbanização da Praia do Futuro (FIGURA 5) se deu vagarosamente e ainda hoje não se consolidou. A partir da década de 1980, esboçou-se um processo de ocupação da praia pela habitação de classe média de residências unifamiliares e edifícios multifamiliares, porém, fatores naturais desta zona de praia (fortes ventos e maresia) prejudicaram o processo de ocupação efetivo da praia nos fins da década de 1980. Datam

também deste período os primeiros investimentos na implantação de infraestrutura viária com o melhoramento dos acessos, como foi o caso da ampliação da Av. Santos Dumont em 1976 até a Praça 31 de Março e a construção do calçadão da Praia do Futuro com o alargamento da Avenida Zezé Diogo, paralela à praia (PAULA, 2012; PAIVA, 2014).

Figura 5 – Orla da Praia do Futuro na década de 1970



Fonte: Blog Fortaleza em Fotos (2019).

Araújo (2011) discute que, nos anos 1980, a atividade turística cresceu mundialmente e a cidade de Fortaleza seguiu no mesmo sentido. Fomentado por políticas públicas, propaganda e marketing, o turismo ultrapassa os limites de Fortaleza e consolida-se na metrópole ao influenciar outros municípios, como Aquiraz e Caucaia. Assim, criaram-se os espaços turísticos metropolitanos de Fortaleza, concebidos pela expansão de espaços de lazer da metrópole, privilegiando as zonas litorâneas.

Nessa década, o estado põe em prática uma política pública de planejamento territorial, estimulada pelo PRODETUR-CE, que reforça as conexões de Fortaleza com as zonas de praia, contribuindo para a consolidação de novos fluxos na rede urbana e que privilegiam as relações da capital com o litoral como mercadoria turística, além das práticas de veraneio. Fortaleza transforma-se, então, em ponto de chegada e distribuição de fluxos turísticos, especialmente com a construção do no Aeroporto Internacional e de vias de

circulação terrestre, como a CE 040, da capital até Fortim, e a CE 261, de Fortim a Icapuí. Os investimentos privados também se inserem nesse contexto. A hotelaria transfere suas atividades do Centro de Fortaleza para os bairros litorâneos, principalmente a Avenida Beira-Mar (DANTAS, 2011).

Por fim, Araújo (2011) e Dantas (2011) argumentam que, com a implementação de política de marketing, a partir da década de 1990 até os dias atuais, fortaleceu-se o quadro simbólico representativo de uma sociedade litorânea-marítima, com transformações que caracterizam a transição de uma sociedade interiorana para uma sociedade marítima, criando-se novas relações com o meio ambiente por meio da valorização das zonas de praia. Entretanto, torna-se necessário refletir sobre a forma de apropriar-se destes espaços e respeitar os limites impostos pela natureza frágil das zonas de praia e as comunidades litorâneas que aí habitam.

O processo histórico de urbanização turística de Fortaleza mostrou, então, a relevância da área litorânea do município para a expansão de empreendimentos que vislumbraram o turismo como possibilidade de altos ganhos financeiros. A opulência dos prédios à beira-mar contrasta com as áreas favelizadas do seu entorno, refletindo as contradições do cotidiano urbano.

3.2.2 Florianópolis

O processo de urbanização de Florianópolis está associado ao contexto de ascensão e decadência da pequena produção mercantil açoriana, assim como na divisão social e territorial do trabalho ligada ao desenvolvimento do capitalismo. A expansão dos núcleos urbanos localizados na faixa litorânea catarinense tem como principal fator o crescimento econômico dessas localidades baseado na industrialização, na prestação de serviços e/ou nas atividades decorrentes do turismo. A procura do interior da Ilha de Santa Catarina e de suas praias teve início a partir das praias mais próximas ao centro da cidade; depois, buscou as praias continentais, e, por fim, dirigiu-se às praias mais distantes das baías norte e sul e às praias oceânicas situadas nas costas norte e ao leste (BASTOS, 2000; PEREIRA, 2010; REIS 2010).

Florianópolis apresenta, a partir da década de 1960, uma acelerada expansão de vários setores ligados à prestação de serviços, com a criação de inúmeros órgãos e repartições estaduais e federais, como foi o caso da Universidade Federal de Santa Catarina e da sede da ELETROSUL, transferida para a capital catarinense, principal centro político e administrativo de Santa Catarina. Somado a esses fatores, há que se considerar a expansão, nas últimas

décadas, das atividades ligadas ao turismo, que tem contribuído para a aceleração das transformações sócio-espaciais da capital e de outras cidades localizadas no litoral catarinense (BASTOS, 2000; PEREIRA, 2010; REIS 2010; MAMIGONIAN, 2011).

Outra contribuição para o desenvolvimento da cidade nesse período, conforme aponta Campos (2009), foi a construção das pontes Colombo Machado Sales e Pedro Ivo Campos. Os aterros das baías Sul e Norte também viabilizaram a expansão urbana, além dos viadutos, ruas e vias duplas construídos na Ilha, facilitando o acesso às praias e agilizando a mobilidade na cidade.

Nessa década, a modernização dos acessos às praias voltadas para o escoamento da produção de pescado favoreceu a expansão da atividade turística. Por outro lado, a multiplicação dos loteamentos e empreendimentos imobiliários, muitos voltados para o turismo de segunda residência, como no caso de Canasvieiras, impediam as comunidades pesqueiras de chegar até as praias, através de maracutaias legais como a privatização das terras de uso comum (BASTOS, 2000).

Conforme Machado (2000) e Reis (2010), por meio dessa movimentação turística, iniciada nos anos 1950 (FIGURA 6), com a expansão de usos turísticos e segunda residência para as classes médias, a cidade se expandiu por toda a Ilha, rompendo o isolamento do interior insular, transformando as antigas localidades agrícolas e pesqueiras em balneários. Posteriormente, além da ocupação sazonal, muitos desses balneários passaram a abrigar, também, número expressivo de moradias permanentes.

Figura 6 – Ponte Hercílio Luz vista do bairro Estreito, década de 1950



Fonte: Acervo Carlos Damião.

Antes mesmo da dinamização das atividades turísticas em Florianópolis pelo consumo das áreas marinhas, as elites florianopolitanas já efetuavam suas práticas de veraneio em locais como Balneário Camboriú, que serviu de espelho para a capital catarinense. Assim, surgiram as primeiras infraestruturas urbano-turísticas em vários locais da Ilha de Santa Catarina (FIGURAS 7 e 8), aumentando cada vez mais o fluxo de “turismo de massa”, não apenas de catarinenses, mas também de gaúchos, entre os anos 1960/1970. Desde então, o turismo começou a influenciar processos de urbanização no município de Florianópolis e a chamar atenção de vários segmentos para sua exploração, dinamizando a conjuntura socioeconômica local (MACHADO, 2000).

Figura 7 – Vista aérea de Florianópolis, década de 1970



Fonte: Acervo do fotógrafo Waldemar Anacleto.

Figura 8 – Praia da Joaquina (Florianópolis), década de 1970



Fonte: Jornal GZH (2019).

A partir dos anos 1980, deu-se início a discussão de projetos para incrementar o turismo na capital do estado. Estratégias de marketing foram lançadas para vender os atrativos do local, com a espetacularização da cultura da Ilha. O homem açoriano - “manezinho da ilha” começou a retratar o passado da cidade, o marco referencial do povo. Florianópolis passou a ter novos ares para tornar-se atrativa e lucrar com a indústria do turismo (ZANELA, 1999). Nessa década, segundo Machado (2000), as atividades ligadas à construção civil e a empreendimentos hoteleiros despontaram entre as que mais buscaram abocanhar o máximo da fatia do turismo para geração de rendas, particularmente nos locais de balneários.

Zanela (1999) discorre que nos anos posteriores às enchentes de 1983 no estado, o governador Amin lançou o lema “Venha visitar o que você ajudou a salvar”, dentre outras medidas, como estratégia para reativar o turismo no estado. Cláudio Ávila da Silva, prefeito da capital, compactua com as ideias do Governador do estado, e aconteceu a partir de então a união governo/prefeitura no reinventar e repensar estrategicamente as políticas públicas do Estado. Foi nessa busca por soluções que Ávila passou a incentivar a “vocação turística de Florianópolis” em seu discurso. Assim, as prioridades do prefeito a partir de então se voltam para as políticas públicas de turismo, onde obras são planejadas, mandato após mandato, assumindo diferentes representações ao sabor das competições políticas.

O Plano de Desenvolvimento Turístico (PDT) elaborado pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), no início da década de 1980, voltado para o

reconhecimento e ordenação do uso do solo na região do Aglomerado Urbano (AUF), foi executado seguindo orientações metodológicas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), contando na ocasião com apoio de técnicos alemães por meio de convênio celebrado pela Prefeitura de Florianópolis, o BID e a instituição alemã GTZ. Do PDT emergiram várias ações públicas, como o “Plano Diretor dos Balneários” (1985), dando-se um grande pontapé na nova fase de sistematização de informações e despertando entre segmentos sociais as facilidades de atuação em iniciativas privatizantes (MACHADO, 2000).

No decorrer dessa trajetória, Rizzo (2013) discute que a formação do Mercosul, em 1991 (Tratado de Assunção, 26 de março de 1991), envolvendo a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai, fez com que os estados do sul do Brasil – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul – buscassem tirar vantagens dessa relação comercial pela proximidade com os demais integrantes, principalmente os grandes aglomerados urbanos, como Buenos Aires, Montevideú, Assunção, como forma de atrair investimentos diretos, gerando uma competição entre esses estados.

Florianópolis, que não tinha tido o mesmo nível de desenvolvimento econômico que as duas outras capitais do Sul nos períodos anteriores, também haveria de entrar nessa competição, explorando suas atratividades, ou criando-as. Na virada da década de 1980 para a de 1990, nas administrações de Esperidião Amin (1989/1990) e de Bulcão Viana (1990/1993), os elaboradores das políticas locais lançaram a ideia de que Florianópolis teria uma vocação natural voltada para as indústrias do turismo e de alta tecnologia, consideradas como indústrias limpas e, dessa forma, apropriadas para o contexto ambiental da Ilha de Santa Catarina (RIZZO, 2013).

A proposta surgiu obviamente porque já havia um desenvolvimento engatilhado desses setores na cidade. O número de visitantes, principalmente advindos da Argentina, durante a década de 1980, crescia significativamente, sobretudo no verão, e surgiam empresas de tecnologia que prestavam serviços às estatais de telefonia e energia. Para esse setor, a política sugerida foi a de criação de parques tecnológicos, tendo sido propostos três: o Parque Beta, no Campeche, o Parque Alfa, no bairro do Saco Grande, e o Parque Gama, no município de São José. Com a criação do Mercosul, Florianópolis passou a se intitular “a capital turística do Mercosul”, sendo que uma placa com esse lema, colocada na principal via de acesso a Florianópolis, indicava a chegada na cidade – imagem que contrastava com a favela Chico Mendes, ao seu lado (RIZZO, 2013).

Machado (2000, p. 177) acrescenta que “a presença de brasileiros - sobretudo paulistas, gaúchos e paranaenses - também ampliou os fluxos naquela década e ajudou no processo de multiplicação de formas de demandas de mercadorias, no espaço local/regional”.

Na ideia de reintegrar o potencial existente para que o turismo trouxesse maiores benefícios à cidade e à população, foi organizado no ano de 1994 o primeiro Fórum Nacional de Planejamento Turístico da Grande Florianópolis. Questões que foram discutidas durante o 1º Fórum consideraram principalmente a sustentabilidade da atividade turística e a profissionalização do setor. Paralelamente aos debates, soluções práticas foram tomadas, sendo instalada uma Bolsa de Negócios e Investimentos, promovida pelo Banco Regional de Desenvolvimento (BRDE), visando estimular o surgimento de novos projetos turísticos na região (ZANELLA, 1999).

No final dos anos 1990, ainda conforme Machado (2000), Florianópolis (junto a Balneário Camboriú) já se destacava entre os principais destinos de turistas estrangeiros, configurando-se entre os principais polos regionais que têm estimulado o desenvolvimento urbano-turístico na faixa litorânea catarinense, fenômeno que se observa até os dias atuais, gerando-se possibilidades de conexões e inserção local no contexto da globalização contemporânea.

Com investimentos públicos e privados, e forte apelo ao marketing, Florianópolis tornou-se um dos destinos turísticos mais procurados por turistas brasileiros e estrangeiros nos últimos anos. No entanto, o processo histórico de urbanização turística foi acompanhado de exclusão social, privando comunidades tradicionais do acesso ao ambiente litorâneo onde desenvolviam suas atividades de subsistência. Ademais, o crescimento desordenado de Florianópolis se reflete em problemas urbanos que afetam a qualidade de vida da população local, a exemplo dos caóticos engarrafamentos enfrentados diariamente pelos florianopolitanos e da precariedade habitacional para as camadas de baixa renda.

3.3 CARACTERIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA

Este subcapítulo discute o processo contemporâneo da urbanização turística em Fortaleza e Florianópolis.

3.3.1 Fortaleza

A cidade de Fortaleza é o principal destino turístico do Ceará, recebendo grande parte dos turistas e caracterizando-se como centro receptor e distribuidor de fluxos turísticos, concentrando 20% de todos os empreendimentos turísticos de todo o Ceará, dinâmica favorecida pelos pesados investimentos estatais e privados. Esse fator se deve à boa oferta de meios de hospedagem, além de sólida infraestrutura, com centros financeiros, administrativos, restaurantes, shoppings, bares, bancos, entre outros serviços, sem contar com o Aeroporto Internacional Pinto Martins, que vem passando por constantes expansões para a ampliação de sua capacidade (ARAUJO, 2011; ARAUJO, 2016).

Barbosa e Paula (2020) afirmam que, com a instalação do Hub aéreo da Air France-KLM e Gol, ampliaram-se os fluxos turísticos via aeroporto de Fortaleza, com voos diretos de destinos como Miami, Orlando, Paris e Amsterdã. Em outras capitais internacionais, como Lisboa, Madrid e Paris, os Hubs aéreos funcionam como meios dinamizadores de fluxos de pessoas.

Para Paula (2012, p. 177):

O aumento significativo da movimentação de passageiros após a construção do AIPM vem ratificar a importância dos fixos (portos e aeroportos) na dinamicidade dos fluxos (pessoas, mercadorias, investimentos e etc.) que repercutem diretamente no ritmo de transformações impostas à paisagem natural, bem como na sua antropização. Esse novo dinamismo aeroportuário conduziu a adaptações substantivas da rede viária, designadamente através da construção de novas vias de acesso interligando o aeroporto ao litoral, onde se concentra a maior parte dos equipamentos hoteleiros da cidade.

A localização geográfica privilegiada de Fortaleza, com proximidade dos países europeus via malha aérea, também proporcionou o desenvolvimento aeroportuário, dando mais visibilidade internacional à capital cearense e estimulando fluxos turísticos.

Conforme Araújo (2016), o turismo de Fortaleza é litorâneo e urbano, e agrega as áreas centrais já consolidadas estruturalmente no rol das principais áreas turísticas, havendo uma relevante relação entre as áreas de expansão urbana e as áreas turísticas. Dessa forma, Araújo (2016, p. 06) discute que “compreender as relações e dinâmicas socioespaciais decorridas na cidade é o ponto inicial e crucial de toda a análise espacial do espaço turístico metropolitano”, considerando a influência de Fortaleza na atividade turística da Região Metropolitana.

Essa influência evidencia-se ainda mais considerando a recente pesquisa realizada pelo IBGE (BRASIL, 2020a), a qual apontou que a rede da Metrópole de Fortaleza abarca diversas Unidades da Federação, total e parcialmente, situando-se no Ceará, Piauí e Maranhão,

chegando à parte do oeste pernambucano, Tocantins e Pará, sendo a quinta colocada em termos de área, com 765 mil km², e tendo 630 cidades sob sua influência.

Surgiram no litoral de Fortaleza novos negócios voltados à priorização dos espaços à beira-mar, incluindo empreendimentos imobiliários (residências, hotéis, restaurantes, bares e barracas de praia) que ocupam, dentre outras áreas, as praias, as dunas e os manguezais. Uma ocupação muitas vezes não sustentada do meio e causando impactos como a canalização dos riachos urbanos e a fixação das dunas costeiras que podem contribuir para intensificação da erosão costeira, além da produção de esgoto doméstico e de ligações clandestinas à rede de drenagem pluvial, comprometendo a qualidade da água marinha de Fortaleza e afetando a balneabilidade das praias (PAULA, 2012).

Cabe citar problemas como a violência urbana e o tráfico de drogas que assolam a população fortalezense. Os investimentos crescentes em segurança pública parecem ineficazes diante do aumento da criminalidade, o que reforça a necessidade de políticas públicas em outras áreas como educação e habitacional que conjuntamente sejam capazes de promover um espaço urbano com mais justiça social e contribuam, também, para o desenvolvimento sustentável da atividade turística.

A cidade (ou cidade-metrópole) de Fortaleza possui algumas características peculiares, conforme aponta Araújo (2011, p. 68):

- a) Apesar de não existirem resorts, os meios de hospedagem em Fortaleza são consolidados, com grande capacidade de leitos. Esses meios de hospedagem integram-se à dinâmica da cidade, estando a maioria deles localizada nas imediações da Avenida Beira Mar, Aldeota, Meireles, com algumas poucas exceções na Praia do Futuro e em alguns bairros comerciais.
- b) A maioria dos agentes turísticos localiza-se em Fortaleza (nos planos internacional, nacional e local) e faz estratégias privilegiando o turismo na cidade. Essa lógica vem se consolidando com mais firmeza nos últimos tempos em virtude da escolha das cidades-sedes da Copa do Mundo de 2014.
- c) A cidade de Fortaleza não é exclusivamente turística; tem uma dinâmica de capital cearense e, assim, possui estabelecimentos de diversas demandas e peculiaridades, além do restrito patrimônio histórico e cultural, mas suficientes para formar pacotes turísticos no Centro e adjacências: museus, centros históricos, mercados e centros, ou seja, alternativas de atrativos para eventuais passeios turísticos.
- d) Os governos em suas diversas escalas investem consideravelmente em infraestrutura na cidade, aliando ao turismo uma política de planejamento da Região Metropolitana de Fortaleza. Tal afirmativa leva a se pensar: planejamento do turismo, ou da cidade pelo turismo?
- e) O marketing e a propaganda de Fortaleza (por ser capital do Ceará) é uma variável relevante no planejamento turístico do Ceará, sendo consolidado ao longo dos governos estaduais, com destaque também para as praias de Cumbuco (na RMF) e Jijoca de Jericoacoara (“paraíso perdido” do Ceará).

O autor faz, então, relevantes apontamentos sobre a dinâmica socioespacial da atividade turística em Fortaleza.

Araujo (2016) revela que apesar de políticas públicas e investimentos privados diversos, os espaços litorâneos possuem características diferenciadas, não sendo homogêneos quanto ao turismo, pois são motivados por particularidades e pela lógica desigual da produção espacial capitalista, o que diferencia o uso dos espaços litorâneos de Fortaleza. Dantas (2011, p. 82) corrobora o pensamento de Araujo (2016) ao afirmar que há uma “divisão clássica da cidade em duas partes, a leste e a oeste: a primeira mais bem cuidada e a segunda ‘abandonada’ pelo poder público”.

De fato, quando se analisa o litoral de Fortaleza, percebe-se que a leste encontra-se o lado “para turista ver” e a oeste, massiva favelização. Com a crescente valorização das áreas litorâneas e a expansão da indústria imobiliária chegando ao seu limite no lado leste, é possível prever que muito em breve as populações menos favorecidas do lado oeste poderão ter seu espaço ameaçado pelo movimento frenético da especulação imobiliária.

A orla turística de Fortaleza é composta por trechos da Praia de Iracema, Praia do Meireles, Praia do Mucuripe e Praia do Futuro. Iniciando uma discussão individualizada de cada uma dessas áreas, Paiva (2014) diz que a parte correspondente à Praia de Iracema, embora com pouca extensão, possui usos e características morfológicas bastante diversas, muitos dos quais originados do processo de evolução histórica do bairro.

As transformações ocorridas na Praia de Iracema (FIGURA 9) são um forte indicativo da urbanização turística em Fortaleza, revelando as várias faces desse processo, principalmente pelo fato do espaço ter se tornado uma mercadoria, submetendo-se a um ciclo de ascensão e declínio. As marcas desse processo de turistificação na orla da Praia de Iracema ainda são visíveis na presença de equipamentos turísticos, como meios de hospedagem, bares e restaurantes. A ocupação da orla concentra ainda edificações multifamiliares verticais, reforçando a valorização imobiliária desse trecho litorâneo. Atualmente, está em fase de construção um grande equipamento turístico no local, o Acquário do Ceará, cujas obras estão paralisadas, como tentativa de criar um novo ciclo de valorização turística da Praia de Iracema (PAIVA, 2014).

Figura 9 – Estátua de Iracema Guardiã/Praia de Iracema, 2020

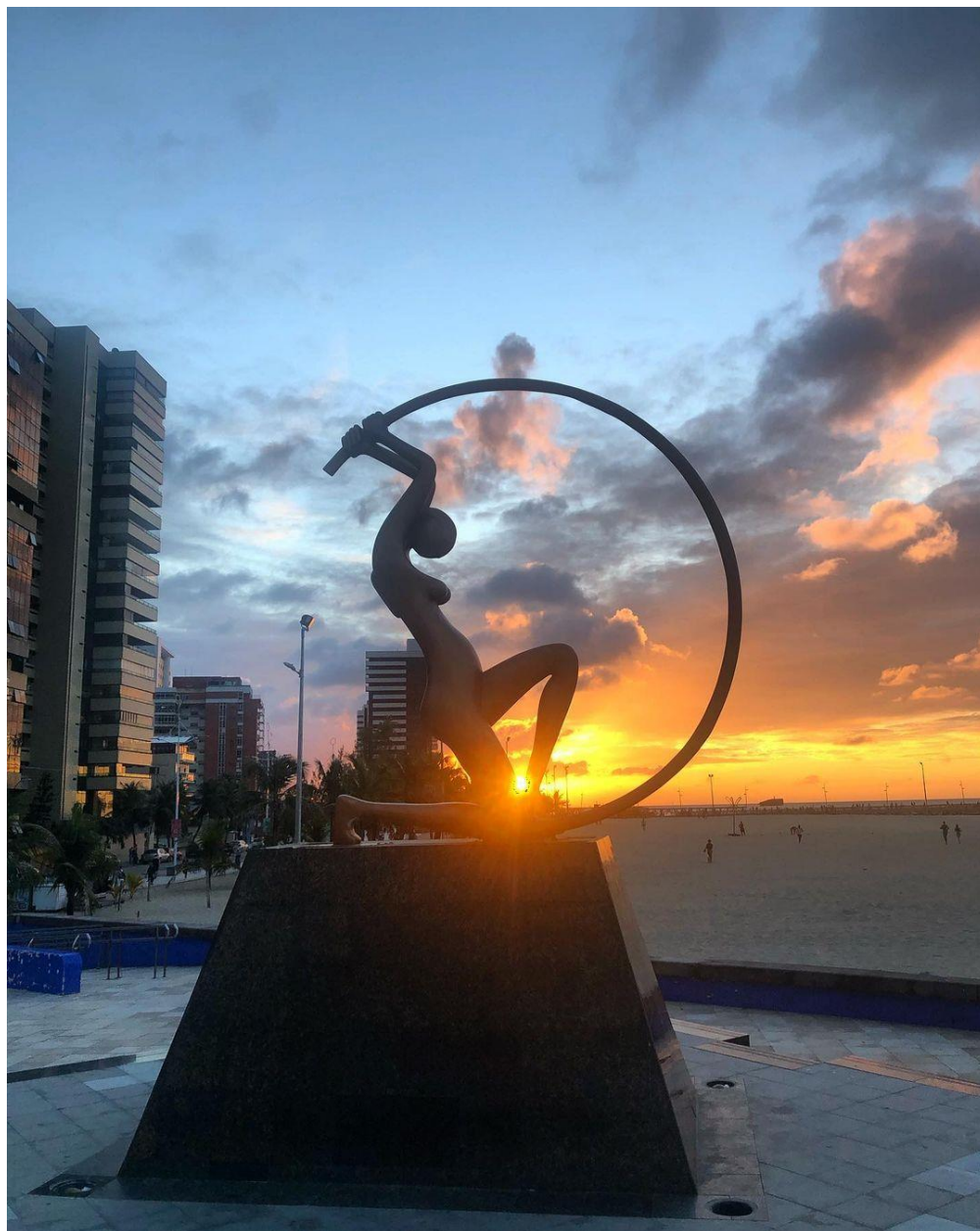


Foto: Elaborada pelo autor (2020).

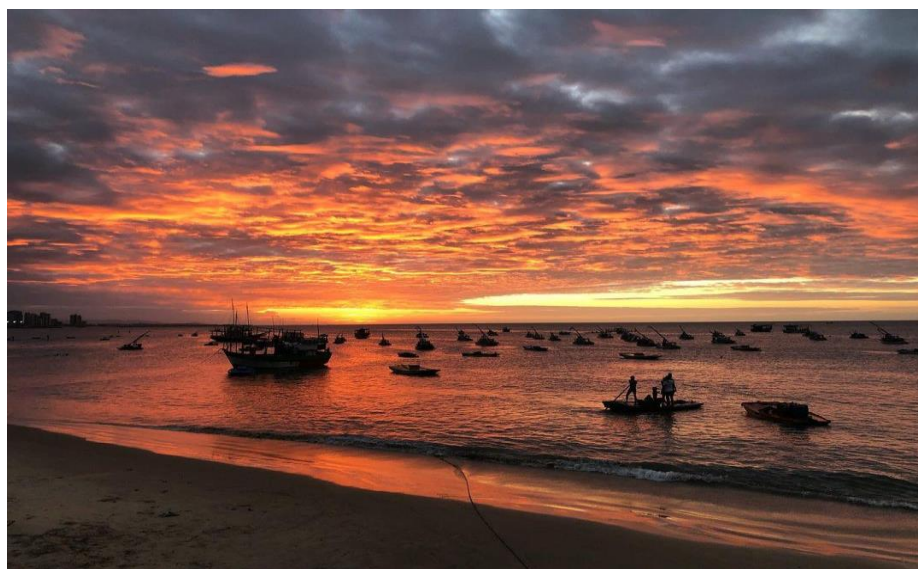
Nota-se que a Praia de Iracema encontra-se mesmo em processo de declínio. Diversos atrativos da área não têm mais a mesma movimentação turística observada nas décadas de 2000 e 2010. A Avenida Monsenhor Tabosa, um extenso *open mall* (shopping aberto) de Fortaleza, teve diversos comércios fechados nesse processo. Muitos bares da região também sofrem as consequências desse declínio, sendo um dos mais emblemáticos o Órbita Bar, que anunciou o encerramento de suas atividades no ano de 2021. A pandemia de COVID-19 e a falta de políticas públicas para requalificação da Praia de Iracema contribuíram para esse quadro.

Na extensão da Av. Beira Mar, onde se localiza a Praia do Meireles, verifica-se uma dinâmica voltada para os mercados imobiliário e turístico através das redes hoteleiras instaladas e da construção de edifícios multifamiliares, muitas vezes utilizados como segunda residência. Revela-se, assim, o papel preponderante do mercado no processo de urbanização turística da Beira Mar, uma vez que o mesmo se utiliza da infraestrutura instalada e das belezas naturais (defronte ao mar) para criar produtos turísticos (PAIVA, 2014).

Observa-se também uma distinção entre os equipamentos turísticos da Praia de Iracema e Praia do Meireles, sendo que a primeira concentra meios de hospedagem, bares e restaurantes de menor porte que a segunda. Isso acaba se refletindo também no perfil de frequentadores dessas duas áreas, que mesmo sendo vizinhas, concentram públicos diversos, havendo, assim, uma distinção social tanto entre moradores locais quanto em turistas.

Referente à orla do Mucuripe (FIGURA 10), Paiva (2014) diz que aí há usos conflitantes em relação à atividade turística pelo fato deste trecho estar vinculado às atividades do porto, historicamente consideradas áreas degradadas pelo porte e tipo de atividades que concentram. Muito embora o trecho compreendido entre o Iate Club e o porto tenha sido apropriado por edifícios multifamiliares destinados à habitação e à hotelaria, o porto é um ponto final da expansão da configuração espacial nos moldes da orla turística da Beira Mar. Há de se considerar ainda a existência de um porto de ancoragem de jangadas relacionado à atividade de pesca tradicional que, junto com as ocupações irregulares e favelizadas, são exemplos de resistência da comunidade local à apropriação do litoral pelo mercado imobiliário e turístico.

Figura 10 – Praia do Mucuripe, 2021



Fonte: Elaborada pelo autor (2021).

Partindo para a caracterização da urbanização turística da Praia do Futuro, Paula (2012) discute que se trata de espaço que une a modernidade dos grandes condomínios com a simplicidade das comunidades tradicionais, onde a antropização também se revela nos equipamentos urbanos voltados ao turismo e ao lazer, e as dunas, características da área, são ocupadas pelas mais diversas formas de moradias. Essa urbanização foi responsável pela alteração do sistema natural de drenagem e degradação do solo, além da impermeabilização das dunas.

Dantas (2011, p. 64) traça um perfil dos frequentadores da Praia do Futuro:

Os usuários frequentam barracas na praia, que oferecem bebidas, alimentos e diversão para toda sorte de clientes, denotando uma especialização espacial – as barracas situadas do Vicente Pinzón até o cruzamento das avenidas Zezé Diogo e Santos Dumont são frequentadas por clientes menos privilegiados, enquanto as situadas após este cruzamento tendem a especializar-se no atendimento de fluxo de lazer das classes abastada e média, bem como de representativo fluxo turístico.

A região atualmente passa por uma recuperação imobiliária, onde novos empreendimentos estão sendo construídos, além de novos investimentos em desenvolvimento urbano, com novas vias de acesso (Paula, 2012), e a recente reforma do calçadão inclusa no projeto de requalificação da área, cujas obras foram entregues no ano de 2014.

Porém, permanecem indefinidas as questões relacionadas à ocupação irregular das barracas de praia na Praia do Futuro, algumas com ampla estrutura (contendo, por exemplo, piscinas, lojas, áreas de recreação para crianças), motivo de disputas judiciais que se prolongam há vários anos sem se chegar a uma solução que garanta o uso sustentável da praia para turistas e comunidade local.

As barracas da Praia do Futuro são um exemplo notável de como os interesses do capital em prol do “desenvolvimento” turístico muitas vezes se sobrepõem às questões de preservação ambiental. Numa das regiões que concentra maior pobreza no município, onde está a geração de emprego e renda usada como argumento para manutenção dessas barracas? Quem verdadeiramente é o público mais beneficiado por esses negócios?

Com o evento da Copa do Mundo de 2014 e outros sucessivos, Araújo (2016) discute que a Região Metropolitana de Fortaleza, especialmente o seu litoral, recebe cada vez mais subsídios para o planejamento e políticas públicas voltados à promoção da mais recente fase da urbanização-metropolização de Fortaleza e espaços subjacentes.

A urbanização turística de Fortaleza, então, tem forte influência das áreas litorâneas, com diversos usos e contradições em sua exploração. O poder público, privado e a sociedade

civil organizada necessitam de maior integração para o planejamento e implementação de políticas que beneficiem a atividade turística, mas também tragam maior desenvolvimento local e proteção dos recursos ambientais litorâneos, afinal, todos estão na mesma “jangada” e é preciso saber navegar para não naufragar com ações irresponsáveis.

3.3.2 Florianópolis

Florianópolis, localizada na parte central do litoral catarinense, é a segunda destinação turística mais importante do estado de Santa Catarina. Com grande riqueza ambiental e paisagística, a Ilha de Santa Catarina tem cerca de 42% de seu território (189,42 km²) como Área de Preservação Permanente (APP). O conjunto dessas áreas se expande por toda a Ilha, caracterizando a ocupação urbana e turística (PEREIRA, 2003; REIS, 2010).

Além do patrimônio natural rico em biodiversidade, a Ilha de Santa Catarina e o continente próximo destacam-se também pelas marcas da colonização açoriana ainda presentes no seu cotidiano, seja na gastronomia, no sotaque, na arquitetura, no artesanato, nas festas e nas tradições dos imigrantes do Arquipélago dos Açores chegados há séculos atrás (PEREIRA, 2003). Machado (2000, p. 185) acrescenta que “a sua localização na costa próxima ao continente tem facilitado a gradual integração do município/região nos diversos circuitos de relações sócio-espaciais”.

Campos, Corrêa e Nascimento (2019) reforçam que a açorianidade, conceito utilizado para enfatizar a identidade cultural de origem açoriana, passou também a influenciar o processo sócio-econômico regional. Esse movimento se intensificou principalmente após a década de 1980, havendo uma generalização sócio-cultural e voltando-se para interesses econômicos que muitas vezes espetacularizam a cultura local, em especial com a expansão da atividade turística.

Apesar do apelo ao marketing na divulgação do destino turístico Florianópolis, as ações públicas e privadas de resgate da identidade cultural do manezinho (como são denominados os habitantes da Ilha) são relevantes para a preservação do patrimônio imaterial do município e podem contribuir para tornar a experiência turística mais rica.

Em sua face metrópole, Florianópolis se insere em um contexto estadual específico, com diversas Capitais Regionais presentes em Santa Catarina, às quais se conectam as cidades de menor hierarquia e, a partir dessas Capitais Regionais, estabelece-se a influência de Florianópolis. A participação da renda produzida por Florianópolis perfaz apenas 14,1% do PIB produzido por toda sua região de influência. É a menor participação do núcleo dentre as

redes urbanas desse nível hierárquico, revelando uma melhor distribuição territorial da geração de riqueza entre as cidades que compõem a rede urbana (BRASIL, 2020b).

As limitações impostas à ocupação humana pelos ecossistemas costeiros (manguezais, dunas, elevações etc.), associadas ao processo histórico de ocupação de seu território, têm contribuído de forma expressiva para os impactos ambientais em Florianópolis. Esses ambientes vêm sendo sistematicamente transformados, seja em decorrência das práticas agrícolas iniciadas com a colonização, seja com o ciclo econômico consolidado a partir dos anos 1970, quando o turismo associado à formação de balneários e à construção civil levou à urbanização de extensas faixas do seu território (REIS, 2010).

Silveira e Rodrigues (2015) argumentam que por conta de sua configuração físico-espacial, Florianópolis não segue o mesmo padrão de aglomeração urbana de outros municípios litorâneos brasileiros. Seus núcleos urbanos estão dispersos no território formado pela Ilha de Santa Catarina, onde comunidades de pescadores que habitam a região desde os séculos anteriores, foram transformadas em balneários para a prática do lazer e do turismo litorâneo, como é o caso da Praia do Jurerê e Praia da Joaquina (FIGURA 11).

Figura 11 – Praia da Joaquina, 2016



Fonte: Elaborada pelo autor (2016).

Ao Sul da Ilha ainda é possível observar uma maior presença de comunidades pesqueiras, onde o turismo é menos desenvolvido que na porção ao Norte. Essas comunidades e seus modos de vida necessitam de um olhar mais atencioso do poder público frente ao avanço da especulação imobiliária que investe cada vez mais na “turistificação” de Florianópolis.

Bastos (2000), Pereira (2010), Reis (2010) e Mamigonian (2011) discutem que até mais da metade do século passado a representatividade de Florianópolis no contexto catarinense limitava-se às suas funções político-administrativas como capital do estado. A capital, pela sua posição geográfica, era isolada do resto do Estado, com acessos precários e não pavimentados, até mesmo nas vias de acesso ao Aeroporto Hercílio Luz. Percebe-se hoje, por outro lado, uma dinamização responsável pela ampliação de sua participação regional baseada no setor terciário, principalmente no turismo.

É preciso considerar ainda que, em Santa Catarina, o processo de urbanização das últimas décadas vem estimulando a conurbação dos núcleos urbanos, particularmente os do litoral centro-norte, no qual está inserido Florianópolis, situação esta potencializada pelos crescentes fluxos turísticos, o que elevou, dentre outros fatores de ordem socioeconômica, a capital à condição de metrópole. A exploração do litoral tem levado à criação de inúmeros balneários, consolidando, de forma praticamente contínua, extensa faixa urbanizada, implicando em alterações socioambientais (PEREIRA, 2010; REIS, 2010).

O desenvolvimento do turismo em Florianópolis foi conduzido pelo dinamismo do mercado, no qual a especulação imobiliária é vetor das novas formas de uso e ocupação do espaço urbano. Assim, locais com características rurais foram loteados, urbanizados e vendidos para a construção de condomínios de segunda residência, resorts, hotéis, pousadas, e de outros equipamentos de turismo. Nas últimas duas décadas, a urbanização turística na ilha de Florianópolis se intensifica, e em muitos lugares novas edificações foram construídas para atender à crescente demanda de turistas, transformando rapidamente as localidades onde antes vivia a população local, formada principalmente por comunidades de pescadores (SILVEIRA; RODRIGUES, 2015).

Apesar da forte influência da atividade hoteleira, é a segunda residência que consolida os tecidos urbanos que ocupam intensamente planícies quaternárias e avançam por sobre encostas. Loteamentos costeiros levam a um processo de verticalização e adensamento (como em Canasvieiras, Jurerê e Ingleses), onde grandes empreendimentos têm se instalado, sinalizando a entrada progressiva de capital estrangeiro na ramo turístico-imobiliário (REIS, 2010).

Seja por meio da exploração de negócios hoteleiros ou de segunda residência, Florianópolis vem se consolidando como um dos principais destinos turísticos brasileiros atraindo, a cada ano, um fluxo cada vez maior de turistas, com transformações espaciais para atender às necessidades dessa demanda.

O aumento da população e dos movimentos migratórios em Florianópolis, associados ao crescimento do setor imobiliário e do turismo e à expansão inter e intraurbana, dentre outros fatores, consolidaram a área conurbada de Florianópolis. A expansão dessa mancha urbana mostra-se contínua da parte insular da capital às terras circunvizinhas do continente (Biguaçu, São José e Palhoça). Essa importância regional atribuída ao desenvolvimento de Florianópolis minimizou a influência das capitais dos estados vizinhos sobre Santa Catarina, além de ter se transformado num importante polo receptor de turistas nacionais e estrangeiros (SUGAI, 2002; PEREIRA, 2010).

Nas últimas temporadas de veraneio, a demanda vem aumentando em relação à oferta de atrativos e equipamentos em alguns espaços, como na porção Norte da ilha (que envolve as praias de Canasvieiras, Ingleses, Jurerê, Ponta das Canas), caracterizando-se de um turismo de massa facilitado pelos bons acessos. As faixas de areias nas praias são disputadas entre construções inadequadas, banhistas e vendedores ambulantes (SILVEIRA; RODRIGUES, 2015).

Cabe ressaltar que a sazonalidade turística ainda é um fator limitante para o desenvolvimento da atividade em Florianópolis, com uma concentração exacerbada de turistas em períodos de alta estação (dezembro a fevereiro) que traz diversos problemas para o município, especialmente de mobilidade urbana, em que, em determinados horários, ruas e avenidas ficam praticamente intransitáveis. Medidas como controle de circulação de veículos necessitam ser adotadas pelo poder público para trazer maior qualidade de vida a moradores e turistas.

Silveira e Rodrigues (2015) consideram que é preciso reconhecer melhorias urbanas para Florianópolis proporcionadas pelo crescimento do turismo, como o aumento na oferta de serviços e de equipamentos urbanos e a implantação de um moderno sistema viário e de transportes. Machado (2000) acrescenta que há significativos avanços no tocante à presença de novos estilos de vida e usos de padrões tecnológicos identificados, sobretudo, em obras de construção civil, estabelecimentos comerciais e de serviços (*shoppings*, marinas, clubes, hotéis, etc.) e meios de comunicação, os quais fazem com que o potencial turístico local assuma certas identidades com características de grandes polos receptores e até de nível internacional.

Como exemplo dessas novas identidades tem-se o novo Aeroporto Internacional de Florianópolis, que se destaca no cenário do turismo como um dos aeroportos mais modernos da América Latina, dispondo de uma gama de serviços que atende aos perfis mais diversos de turistas e está posicionando Florianópolis como um dos principais destinos brasileiros, como receptor e distribuidor de fluxos turísticos.

Por outro lado, esse crescimento urbano vem acompanhado de muitos impactos negativos ao meio ambiente. As áreas naturais ainda preservadas correm o risco de ter o mesmo quadro dos locais já saturados e degradados pela atividade turística. Logo, esse crescimento urbano e rápido aumento populacional vêm se desenvolvendo, conforme Reis (2010), à margem de um processo de planejamento voltado a projeto coletivo de cidade, dada a fragilidade dos planos e inexistência de formas de controle, levando a inúmeros problemas como: baixa capacidade de abastecimento de água potável, comprometimento da balneabilidade, degradação de ecossistemas naturais, contaminação dos rios e do mar, falta de infraestrutura de saneamento e transporte.

Pereira (2003, p. 120-121) destaca que:

O desenvolvimento turístico, além de acelerar a expansão urbana, causa profundas alterações na configuração histórico-espacial da cidade, gerando processos de urbanização diferenciados e grandes impactos sobre os traços culturais e padrões de comportamento das populações de origem açoriana ainda conservados pelas comunidades nativas. A atratividade turística fica comprometida pelo adensamento populacional registrado em alguns balneários, como é o caso de Canasvieiras, Ingleses e Lagoa da Conceição, enquanto empreendimentos turísticos de grande porte criam loteamentos reservados às classes altas, implantados a partir da década de 80 em grandes glebas de terras (Jurerê Internacional e Praia Brava). O turismo torna-se o grande vetor do crescimento urbano de Florianópolis e projeta Santa Catarina nacionalmente, apesar dos limitados investimentos públicos e da precariedade do planejamento para o setor.

As Figuras 12 e 13 expõem relevantes atrativos turísticos de Florianópolis.

Figura 12 – Lagoa da Conceição, 2015



Fonte: Sandra Koelling (2015).

Figura: Ponte Hercílio Luz, 2020



Fonte: Elaborada pelo autor (2020).

Reis (2010) discute ainda que a questão da delimitação entre área urbanizada e ambiente natural é tema bastante relevante na atualidade da ocupação urbano-turística da Ilha. Em direção à encosta, o crescimento urbano-turístico é responsável por ocupações agressivas tanto aos ecossistemas naturais quanto ao ambiente urbano. A retirada da cobertura vegetal, a impermeabilização dos terrenos por construções e a consequente aceleração da velocidade das águas têm provocado impactos ambientais graves, com deslizamentos de encostas. Tais riscos sugerem a preservação das encostas, bem como uma clara delimitação entre a ocupação urbana e áreas de preservação.

Essas encostas de Florianópolis são ocupadas tanto pela classe média/alta quanto pelas populações de baixa renda que, sem condições financeiras de habitar as planícies costeiras do município, supervalorizadas pela especulação imobiliária e pelo crescimento do turismo, submetem-se aos riscos de desastres como os deslizamentos de encostas citados, considerando ainda que esse risco é aumentado pelas altas médias de precipitações pluviométricas ocorrentes no município.

Silveira e Rodrigues (2015, p. 10) afirmam que:

Esta concentração de equipamentos turísticos visa exclusivamente atender à crescente demanda turística, enquanto a população local pouco tem se beneficiado das melhorias urbanas. E, quanto maior a demanda turística da localidade, maior a diversidade de equipamentos instalados na mesma. As áreas Central e Leste da ilha são as que possuem melhor oferta de equipamentos urbanos. Em seguida, a região Norte da Ilha também pode ser destacada. Por sua vez, a região Sul, de ocupação mais recente, os equipamentos urbanos ainda são insuficientes. E, as áreas de encostas da ilha, que estão densamente ocupadas pela população local, não possuem o mínimo de equipamentos e/ou infraestrutura, evidenciando uma crescente segregação socioespacial.

A Figura 14 retrata uma das praias com menor ocupação humana de Florianópolis.

Figura 14 – Praia de Naufragados (Sul da Ilha), 2018



Fonte: Elaborada pelo autor (2018).

Nessas circunstâncias, Machado (2000) revela que o Estado realiza aplicações de investimentos cada vez mais densos (infraestruturas, prestação de serviços, financiamentos, etc.) nos lugares onde a sua função pode gerar poder de barganha em favor dos emergentes segmentos de classes sociais que se apresentam como “novos” ocupantes dos tradicionais territórios açorianos.

Com uma dinâmica ocupacional seletiva e qualitativa, sendo capital administrativa do estado e polo turístico nacional, com potencial de atratividade para atividades de alta tecnologia, reforçada pela atuação de diversas universidades existentes, Florianópolis desponta, a cada ano, como Polo Metropolitano Regional (CAMPOS, 2009).

A urbanização turística está provocando mudanças físico-espaciais impactantes em Florianópolis, mesmo que em ritmo mais atenuado quando comparada a outras capitais litorâneas. Considerando a rica diversidade da sua natureza, são necessárias políticas públicas que tragam ao município um maior ordenamento da atividade turística, com legislações mais adequadas à realidade e aumento da fiscalização ambiental.

3.4 O TURISMO NOS PLANOS DIRETORES

As estatísticas mostram que o turismo de massa vem crescendo, abrangendo as várias classes sociais, com grandes redes de serviços integradas oferecendo “pacotes” completos a

preços acessíveis, constituindo-se em um sério risco para os recursos naturais e comunidades locais, e transformando cidades com sua economia voltada exclusivamente para as atividades turísticas, levando à saturação desses recursos (SCHUSSEL, 2012).

No movimento oposto a esse turismo predatório encontra-se o turismo sustentável, termo que deriva do conceito de desenvolvimento sustentável. Para Sachs (1995), esse desenvolvimento possui um conceito pluridimensional, caracterizado pelo uso abusivo de adjetivos que o acompanham: econômico, social, político, cultural, durável, viável e, finalmente, humano. O referido autor afirma que é necessário deixar de lado esses qualificativos para concentrar-se na definição do conteúdo da palavra desenvolvimento, partindo da seguinte hierarquização: o social no comando, o ecológico enquanto restrição assumida e o econômico recolocado em seu papel instrumental.

Conforme Beni (2003), a ordenação sustentável do território é aquela que alia os interesses do capital com a apropriada preservação da natureza por meio de relações harmônicas. Historicamente, a seletividade na ocupação e na organização do espaço, ou ordenação do território, foi e continua sendo determinada predominantemente pelos interesses econômicos de curto prazo, deixando de lado as questões de preservação ambiental e de inclusão social.

O autor afirma, ainda, que a ideia de turismo sustentável, em sua vasta e complexa abrangência, envolve: compreensão dos impactos turísticos; geração de empregos locais diretos e indiretos; subvenções para os custos de conservação ambiental; distribuição justa de custos e benefícios; encorajamento ao uso produtivo de terras tidas como marginais (turismo no espaço rural); interação com todos os setores e segmentos da sociedade; fomento de negócios lucrativos; injeção de capital com consequente diversificação da economia local; desenvolvimento estratégico e logístico de modais de transporte.

Para que o turismo possa, então, ser conduzido de forma sustentável é preciso que haja o devido planejamento para minimizar os impactos ao meio ambiente. Um dos instrumentos desse planejamento consiste no plano diretor. De acordo com Rolnik (2003, p. 225-226):

O sentido do Plano Diretor é estabelecer claramente uma diretriz que garanta a cada cidadão a possibilidade de acessar e de mobilizar o seu direito à cidade, através dos instrumentos que estão presentes no Estatuto; o IPTU Progressivo, o Estudo de Impacto de Vizinhança, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, as Zonas Especiais de Interesse Social. Estes instrumentos podem ajudar para que uma estratégia seja definida no Plano Diretor e seja efetivamente implementada, por isto eles não são meros instrumentos em si, que se aplica de qualquer jeito, em qualquer situação.

A Política Urbana regida pela Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, define as diretrizes do plano diretor. No art. 41 cita-se que o plano diretor é obrigatório para municípios:

- I - com mais de vinte mil habitantes;
- II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
- VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (BRASIL, 2001, n.p).

A efetivação do plano diretor municipal permite aos habitantes das cidades compreenderem melhor a dinâmica urbana, mas é preciso atentar à natureza do poder municipal, ator fundamental na legitimação da especulação imobiliária. O discurso muitas vezes se difere do que é colocado em prática. Os planos diretores são sempre muito bem intencionados na sua essência, afirmam uma cidade para todos, porém, a implementação do plano tende a seguir a tradição de favorecer apenas alguns grupos privilegiados (LOPES, 2015).

Conforme dados do documento Perfil Municipal, elaborado no ano de 2017 pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), o município de Fortaleza está localizado no Nordeste brasileiro, tendo como municípios limítrofes: Caucaia (ao norte); Maracanaú, Pacatuba, Itaitinga, Eusébio (ao sul); Eusébio, Aquiraz (ao leste); Caucaia, Maracanaú (a oeste). Possui área absoluta de 314,9 km² e população estimada em 2.452.185 de habitantes. A economia tem maior concentração no setor de serviços, responsável por 355.138 empregos formais. O clima predominante é o Tropical Quente Sub-úmido e os componentes ambientais estão dispostos no Quadro 8.

Quadro 8 – Componentes ambientais do município de Fortaleza

Relevo	Solos	Vegetação	Bacias hidrográficas
Planície Litorânea e Tabuleiros Pré-Litorâneos	Areias Quartzosas Marinhas, Planossolo Solódico, Podzólico Vermelho-Amarelo e Solonchak	Complexo Vegetacional da Zona Litorânea e Floresta Perenifólia Paludosa Marítima	Metropolitana

Fonte: Perfil Municipal 2017 Fortaleza (CEARÁ, 2018a).

O município de Florianópolis, conforme dados extraídos do *site* da Prefeitura (2020) e do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), possui área de 443,36 km² e população estimada em 421.240 habitantes. O município possui uma porção insular, com forma alongada no sentido norte-sul e outra continental, que se conecta a ilha através das pontes Hercílio Luz, Colombo Salles e Pedro Ivo Campos; a porção continental limita-se a oeste com o município de São José. Possui clima Subtropical Úmido, controlado pelas massas de ar tropicais e polares, com chuvas abundantes durante todo o ano, porém, em geral, as máximas ocorrem no verão. Assim como no município de Fortaleza, a economia de Florianópolis tem maior concentração no setor de serviços, com 66,68% da população empregada nesse setor. Os componentes ambientais estão assim dispostos no Quadro 9:

Quadro 9 – Componentes ambientais do município de Florianópolis

Relevo	Solos	Vegetação	Bacias hidrográficas
Planície costeira e serra	Argissolos, neossolos e gleissolos	Manguezal; floresta ombrófila e restinga.	Tijucas Cubatão do Sul Biguaçu Madre

Fontes: Florianópolis (2020); Atlas Brasil (2013).

A subdivisão deste capítulo embasa-se na discussão de Oliveira e Manso (2010, p. 240), que classificam o desenvolvimento sustentável do turismo em quatro pilares fundamentais, sendo eles:

- Sustentabilidade Ambiental: sendo a principal fonte de matéria-prima da atividade turística, pretende-se um equilíbrio entre a atividade humana, o desenvolvimento e a proteção do ambiente, de forma a aumentar os recursos naturais e a limitar os ambientalmente prejudiciais;
- Sustentabilidade Econômica: tendo presentes todas as interdependências da cadeia produtiva, deve-se promover uma melhor utilização dos recursos e uma gestão mais eficiente;
- Sustentabilidade Social: dada a abrangência desta atividade, deve-se atender à comunidade receptora, ao patrimônio histórico-cultural e à sua interação com os visitantes, de forma a aumentar a autoestima e o padrão de vida das comunidades locais, respeitando as suas tradições culturais;
- Sustentabilidade Política: pretendendo-se uma estratégia que possibilite coordenar todas as iniciativas, de âmbito nacional e local, de forma a permitir a redução/anulação das assimetrias regionais e que favoreça o desenvolvimento sustentável do país como um todo.

Diante das quatro dimensões de sustentabilidade apresentadas, o turismo necessita estar presente na discussão dos planos diretores, entendendo a complexidade de transformações socioespaciais geradas por essa atividade.

3.4.1 Dimensão ambiental

A análise do Plano Diretor de Fortaleza indica que, em relação à dimensão ambiental, podem ser apontados os artigos 58, 60 e 64. O artigo 58 aborda sobre o macrozoneamento que subdivide o território do município na macrozona de ocupação urbana e na macrozona de proteção ambiental, destacando-se os seguintes elementos: as áreas públicas, verdes e de lazer. O artigo 60 define como um dos objetivos da macrozona de proteção ambiental a garantia do acesso público às praias, conferindo boas condições para atividades de lazer e recreação.

O artigo 64 trata da Zona de Preservação Ambiental (ZPA), que além de buscar a promoção do turismo ecológico, dispõe como objetivos: a preservação dos sistemas naturais, sendo permitido apenas uso indireto dos recursos naturais; o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental; a preservação dos sítios naturais, singulares ou de grande beleza cênica; a proteção dos ambientes naturais em que se assegurem condições para existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.

No tocante à garantia de acesso público às praias, é relevante destacar que, apesar da necessidade de liberdade e independência ser inerente à natureza humana, necessita-se sempre questionar a ousadia para o acesso a áreas naturais protegidas, como também a eventual resistência ao cumprimento de regras e normas que visam à ética dos usos e costumes de cada localidade turística (RUSSO, 2007).

A realidade de Florianópolis e Fortaleza, assim como de vários municípios litorâneos brasileiros, mostra que muitos trechos de praia são tratados como propriedade privada e tem o seu acesso dificultado por empreendimentos diversos (clubes, barracas de praia, meios de hospedagem, residências de veraneio), evidenciando um desrespeito à mobilidade de turistas e moradores locais nesses espaços, que, como foi mencionado anteriormente, são públicos, e como públicos não se pode admitir qualquer restrição de acesso por esses empreendimentos, onde muitos deles, por si só, já se constituem em construções irregulares.

Voltando à discussão do Plano Diretor, no município de Florianópolis, pode-se citar os artigos 42 e 51, que tratam da aplicação do plano diretor em atividades turísticas na dimensão

ambiental. O artigo 42 cita que o território está dividido em áreas delimitadas, sendo uma delas as Macro Áreas de usos urbanos, destinadas prioritariamente às funções da cidade. E no tocante à atividade turística, essas áreas estão subdivididas em:

- Área Turística Residencial (ATR) - áreas de especial interesse turístico cujo uso deverá priorizar o usufruto por parte de visitantes e residentes. Áreas que se caracterizam por serem dotadas de singularidades e atributos, tais como os naturais e culturais, dentre outros, e que deverão ser preferencialmente apropriadas para uso misto, predominando moradias, pequenos negócios e atividades de suporte ao turismo;
- Área Turística e de Lazer (ATL) - áreas que se caracterizam por serem dotadas de singularidades e atributos, tais como os naturais e culturais, dentre outros, e que deverão ser preferencialmente apropriadas para o uso coletivo público e voltadas para atividades de lazer, turismo e hospedagem de baixo impacto ambiental. (FLORIANÓPOLIS, 2014, p. 22-23).

É interessante observar que, conforme o artigo 51 do Plano Diretor de Florianópolis, são permitidas em APP atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental, como a implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo, estimulando, assim, a prática de esportes integrados à natureza.

Conforme Gândara e Ramos (2008, p. 14), “o patrimônio ambiental é um elemento essencial para o desenvolvimento turístico; ele é extremamente frágil e algumas explorações intensivas o alteram de forma irreversível”. Percebe-se que ambos os planos diretores citam a relevância do segmento do turismo ecológico (ou ecoturismo) para a preservação dos recursos naturais, revelando a preocupação com o seu uso sustentável.

Entende-se, então, que a divisão do território por meio da análise de suas características naturais e socioeconômicas é um dos primeiros passos no planejamento de uma cidade. Características como essas são essenciais, por exemplo, na escolha de áreas para investimento por parte de grupos investidores quando da implantação de atividades ligadas ao turismo (MUNIZ, 2006). O plano diretor necessita, então, atentar a essas características, pois a decisão quanto à destinação de áreas específicas para a localização da atividade turística depende de um estudo aprofundado.

3.4.2 Dimensão social e política

No tocante à dimensão social e política do Plano Diretor de Fortaleza, cabe destacar os artigos 52, 53, 153, 154, 286 e 287. O texto do artigo 52 introduz o conceito de turismo sustentável de base local, indicando que a política municipal de turismo de Fortaleza tem como norte o respeito às “múltiplas inter-relações de importância social, econômica, cultural e

ambiental, estabelecendo equilíbrio adequado entre essas quatro dimensões, para garantir sua sustentabilidade e qualidade de vida para a população, e seus visitantes” (FORTALEZA, 2009, p. 27).

O artigo 53 do Plano Diretor de Fortaleza define como diretrizes da política de desenvolvimento turístico:

- I - respeito às tradições locais e às diversidades socioculturais;
- II - promoção e formatação de produtos e serviços turísticos, com base local, fazendo uso das tradições locais de modo que a atividade contribua para a inclusão socioeconômica;
- III - formação dos recursos humanos para o desenvolvimento turístico do Município;
- IV - estimular a requalificação, reabilitação, ampliação da infraestrutura, conservando e valorizando as potencialidades turísticas, ambientais e culturais, com o respeito à diversidade sociocultural;
- V - prevenção e enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de seres humanos relacionados à atividade turística, especialmente a exploração sexual de crianças e adolescentes, articulado entre os órgãos da administração pública municipal e com os demais entes da federação e representantes da sociedade civil organizados;
- VI - constituição de um sistema de informações turísticas vinculado ao Sistema de Informação Municipal (SIM), atualizado continuamente;
- VII - promover os diversos tipos, formas e modalidades de turismo, a ser definido pelo Plano Diretor de Turismo;
- VIII - incentivo ao turismo através da promoção da cultura, do lazer e do esporte, numa perspectiva que valorize a memória, as identidades e a cultura urbanas;
- IX - implementação de políticas de turismo socialmente inclusivas, vinculadas à geração de emprego, trabalho e renda, fortalecendo os elos da cadeia produtiva do turismo;
- X - estimular a descentralização do desenvolvimento turístico e a diversificação da oferta turística, como instrumentos de inclusão social;
- XI - definir e implementar formas de planejamento e gestão contínuas e participativas do turismo no Município;
- XII- fortalecimento dos mecanismos de divulgação da cidade de Fortaleza associada à sua Região Metropolitana como região turística sustentável;
- XIII- promover o empreendedorismo e a socioeconomia solidária como mecanismos de inclusão das comunidades locais na cadeia produtiva do turismo;
- XIV - estímulo à integração das instituições públicas, privadas, e entidades da sociedade civil organizada (Terceiro Setor);
- XV- fortalecimento institucional do órgão municipal competente;
- XVI - consolidar o turismo como um dos principais indutores o desenvolvimento socioeconômico do Município;
- XVII - estimular ações voltadas para o segmento de pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida no tocante à capacitação de mão-de-obra voltada para o turismo, à adequação do produto para o receptivo e à captação de fluxos;
- XVIII- incentivar a produção de mecanismos de controle da qualidade de produtos e serviços turísticos, públicos e privados, para que atendam plenamente às expectativas dos turistas e contemplem os interesses da população local;
- XIX - estimular políticas de conscientização turística intra e extra institucional;
- XX - inibir a sazonalidade turística;
- XXI - constituição de uma política pública de inclusão turística plena, garantindo às pessoas com deficiência acessibilidade aos equipamentos turísticos, promovendo o rompimento de barreiras arquitetônicas, comunicacionais, atitudinais e instrumentais. (FORTALEZA, 2009, p. 27-28).

Nota-se no artigo 53 uma amplitude de ações voltadas para a sustentabilidade do turismo, no campo social e no político, envolvendo aspectos relacionados à inclusão social, acessibilidade, proteção do patrimônio material e imaterial, dentre outros elementos essenciais que compõem as políticas públicas de turismo.

O artigo citado no parágrafo anterior relaciona-se diretamente aos artigos 153 e 154 do Plano Diretor de Fortaleza, os quais citam a criação das Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico (ZEPH), definidas como:

Áreas formadas por sítios, ruínas, conjuntos ou edifícios isolados de relevante expressão arquitetônica, artística, histórica, cultural, arqueológica ou paisagística, considerados representativos e significativos da memória arquitetônica, paisagística e urbanística do Município. (FORTALEZA, 2009, p. 60).

Cabe destacar como objetivos principais dessas áreas a preservação e a conservação do patrimônio histórico, arquitetônico, arqueológico, cultural e paisagístico, e o incentivo ao uso dessas áreas com atividades relacionadas ao turismo.

No tocante ao acompanhamento das políticas públicas relacionadas ao Plano Diretor de Fortaleza, o artigo 286 cita a criação do Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática, o qual institui “estruturas e processos democráticos e participativos, que visam a permitir o desenvolvimento de um processo contínuo, dinâmico e flexível de planejamento e gestão da política urbana” (FORTALEZA, 2009, p. 96). Já o artigo 287 aponta como objetivos desse sistema:

- I - instituir canais de participação da sociedade na gestão municipal da política urbana;
- II - buscar a transparência e democratização dos processos de tomadas de decisão sobre assuntos de interesse público;
- III - instituir um processo permanente e sistemático de discussões públicas para o detalhamento, atualização e revisão dos rumos da política urbana municipal e do seu instrumento básico, o Plano Diretor;
- IV - atuar na formulação, implementação, avaliação, monitoramento e revisão das políticas, programas, projetos e ações concernentes ao planejamento e à gestão urbana com suas respectivas estratégias e instrumentos. (FORTALEZA, 2009, p. 96).

Queiroz (2017) faz uma interessante observação a respeito dos moradores do litoral (comunidades tradicionais ou não), ao discutir que no Nordeste ainda é tímida a participação desses atores na elaboração das políticas públicas e alocação de recursos públicos. As medidas mitigadoras apresentadas nos planos de implantação de empreendimentos turísticos imobiliários muitas vezes não consideram os impactos de sua instalação.

Partindo para as dimensões política e social do Plano Diretor de Florianópolis, foram destacados os artigos 200, 208, 285, 316, 317, 321 e 327. Para fins de interesse turístico, dentre outros, o artigo 200 indica que o Poder Público garantirá o livre acesso e circulação de pedestres pela orla marítima, lacustre e fluvial, por via terrestre, proibindo toda ocupação e uso permanente das praias, contrários à sua destinação principal de uso público comum.

Ainda em relação à acessibilidade, e assim como no Plano Diretor de Fortaleza, o artigo 208 do Plano Diretor de Florianópolis orienta, também, para a acessibilidade com foco no desenho universal, estabelecendo que a acessibilidade universal, prevista em lei, será exigida em todos os projetos viários, públicos ou privados, ainda que só se refira a pessoas com deficiência visual.

O artigo 285 propõe a criação de um Plano Setorial de Equipamentos para o turismo, voltado para estudos e propostas que orientem o ordenamento do setor e sejam uma extensão do Plano Diretor. Paralelamente, o artigo 316 institui a Conferência da Cidade como um “amplo debate público sobre o planejamento estratégico do desenvolvimento urbano do Município numa projeção temporal, com participação aberta a todos os cidadãos e organizações legalmente constituídas” (FLORIANÓPOLIS, 2014, p. 103).

Para Lopes (2015), a proposta participativa é mais eficaz e leva soluções mais comprometidas com a realidade social e urbana. É preciso contar nesse processo com organização mais intersetorial e com vontade política para efetivamente romper com práticas fragmentadas, criadas por instâncias setorializadas do governo, pois apenas políticas públicas intersetoriais são capazes de melhorar as condições de vida nas cidades. Ampliar a participação popular no planejamento e gestão das cidades é um grande desafio para a construção de uma gestão democrática na condução dos destinos das cidades.

O artigo 317 do Plano Diretor de Florianópolis define como objetivos da Conferência da Cidade:

- I - debater conceitos, políticas, projetos e ações urbanísticas de interesse da cidade;
- II - opinar sobre projetos e ações urbanísticas relevantes propostos para a cidade;
- III - sensibilizar e mobilizar a sociedade para estabelecer agendas, metas e ações com vistas a equacionar os problemas urbanos;
- IV - avaliar a aplicação do Estatuto da Cidade e demais atos normativos e legislação relacionada à política de desenvolvimento urbano; e
- V - avaliar a atuação e desempenho do Conselho da Cidade. (FLORIANÓPOLIS, 2014, p. 103).

Ainda como instrumentos de acompanhamento das políticas públicas, o Plano Diretor de Florianópolis traz os artigos 321 e 327. O primeiro estabelece a criação do Sistema

Municipal de Informações Urbanísticas, que tem por objetivo “coletar, armazenar, processar, atualizar e consolidar dados, e fornecer as informações e indicadores necessários à implementação da política de desenvolvimento urbano” (FLORIANÓPOLIS, 2014, p. 105). Já o segundo define a criação do Sistema de Avaliação de Indicadores do Desempenho Urbano (SAIDU), que tem como objetivo:

Requisitar, receber, processar, administrar e consolidar dados, e fornecer informações aos diversos órgãos da Administração Pública municipal, com vistas ao planejamento, ao monitoramento, à implementação e avaliação de políticas urbanas, subsidiando a tomada de decisões do Poder Público e o Sistema Municipal de Gestão da Política Urbana (SMGPU) ao longo do processo de formulação dos programas e projetos do Plano Diretor. (FLORIANÓPOLIS, 2014, p. 106).

Os instrumentos citados nos artigos 285, 316, 317, 321 e 327 do Plano Diretor de Florianópolis assemelham-se à criação do Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática de Fortaleza no tocante ao acompanhamento das políticas públicas de turismo. Tais iniciativas têm bastante relevância para ampliar a participação popular no planejamento e gestão do turismo, trazendo também transparência aos atos do governo e fortalecendo o processo democrático, pois, conforme Russo (2007, p. 100), “cidadania é também ter acesso à decisão política, ser um possível governante, um homem político; o cidadão tem direito não apenas a eleger representantes, mas a participar diretamente na condução dos negócios da cidade”.

3.4.3 Dimensão econômica

Quanto à dimensão econômica referente ao Plano Diretor de Fortaleza, foram destacados os artigos 51, 54 e 167. De acordo com o artigo 51, as ações estratégicas da política de desenvolvimento econômico são:

- I - implantar programa de educação profissional continuada, abrangendo as áreas econômicas do comércio, serviços, turismo, cultura e indústria;
- [...]
- III - estimular a produção e distribuição de bens e serviços culturais como fator de desenvolvimento local, em especial do artesanato como produto de exportação;
- IV - desenvolver cooperativas sociais e arranjos de economia solidária para o segmento de pessoas em situação de desvantagem social, em especial nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);
- V - desenvolver programas de incentivo à geração de trabalho e renda locais, a partir das potencialidades econômicas e culturais e ambientais dos bairros, priorizando as zonas habitadas pela população de baixa renda;
- [...]
- XIV - criar um programa de fomento às experiências laborais comunitárias com a base no cooperativismo e associativismo. (FORTALEZA, 2009, p. 26).

O inciso IX do artigo 54 do Plano Diretor de Fortaleza estabelece como uma das ações estratégicas da política de turismo:

Priorizar o uso sustentável do espaço turístico, seguindo os princípios da desconcentração e descentralização, com a diversificação dos pólos de turismo, no sentido de favorecer o desenvolvimento de atividades turísticas geradoras de trabalho e renda em todo o território municipal, buscando a integração com os Municípios que compõem a Região Metropolitana de Fortaleza. (FORTALEZA, 2009, p. 29).

Gândara e Ramos (2008) afirmam que, apesar do turismo criar um elevado número de postos de trabalho quando comparado a outros setores econômicos, grande parte deles caracteriza-se como subempregos de baixa remuneração, que não oferecem muitas perspectivas de ascensão pessoal, funcional e profissional. Portanto, é preciso se pensar em oportunidades geradas pelo turismo que tragam dignidade e qualidade de vida a todos os trabalhadores do setor.

O inciso I do artigo 167 também defende a dinamização econômica através do estímulo a atividades como o turismo para as áreas destinadas à implantação de planos e projetos estratégicos de desenvolvimento socioambiental. Essa preocupação não se dá à toa, pois, conforme Alves (2013), o fato dos municípios litorâneos serem obrigados a adotar o plano diretor não é apenas para atender às exigências do Estatuto das Cidades, mas também um critério para recebimento de investimentos públicos para o desenvolvimento do setor turístico, considerando que essas cidades são foco do turismo, por essa ser sua atividade fim.

A discussão em relação à dimensão econômica no Plano Diretor de Florianópolis inicia-se com o inciso IV do artigo 5º (o qual aborda sobre a organização do território e direito de propriedade), que incentiva o desenvolvimento de atividades produtivas locais através do apoio ao empreendedorismo e a mecanismos de geração de emprego e renda, em especial em áreas como o turismo e a gastronomia, revelando, assim, as vocações econômicas do município.

Uma questão que não se observa no Plano Diretor de Fortaleza é sobre o incentivo ao desenvolvimento de políticas econômicas que tragam benefícios para empreendimentos privados, sejam eles turísticos ou não, que sejam economicamente sustentáveis, o que se observa nos artigos 130 e 292 do Plano Diretor de Florianópolis.

O artigo 130 dispõe que, mediante criação de Lei Complementar, o município poderá instituir Áreas de Desenvolvimento Incentivado (ADI) com concessão de incentivos fiscais, construtivos e de infraestrutura a empreendimentos de comprovada qualidade ou elevada

geração de empregos, destinadas a complexos esportivos, culturais e temáticos, os quais podem vir a compor equipamentos turísticos. Já o artigo 292 estabelece que haja estímulos para diferenciação tributária e concessão de créditos construtivos para aqueles que cumpram os padrões e limites estabelecidos nos programas, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente equilibrado.

Percebe-se que ambos os planos diretores enfatizam o turismo como uma atividade relevante na geração de emprego e renda, de modo que os residentes possam se beneficiar dos recursos financeiros advindos do turismo, o que muitas vezes não acontece, visto que uma boa parte dos negócios turísticos são geridos e operacionalizados com mão de obra estrangeira, sem se preocupar com o desenvolvimento local.

Os planos diretores constituem-se como instrumentos essenciais para o ordenamento turístico nos municípios, especialmente os que vivem em função dessa atividade. Os demais instrumentos de planejamento também necessitam estar atrelados aos planos diretores, de modo que as ações em defesa do meio ambiente estejam integradas e promovam a busca da sustentabilidade.

Torna-se necessário fortalecer as instituições democráticas nesse ordenamento, entre elas, os conselhos municipais de turismo e as instâncias de governança regional, garantindo ampla participação popular, pois, conforme Schussel (2012, p. 105), o turismo sustentável “não pode ser entendido sem a participação de todos os atores que atuam num determinado espaço, e sem a análise criteriosa da capacidade de suporte que o meio físico dispõe para receber um contingente humano, no caso do turismo de massa”.

É fundamental, então, a participação popular no processo de condução dos planos diretores em destinos turísticos, de forma que as políticas públicas sejam de fato aplicadas e não fiquem apenas no papel, enquanto apenas grupos privilegiados da sociedade se beneficiam e as desigualdades se aprofundam.

3.5 O TURISMO NO PROJETO ORLA

O turismo é um dos principais agentes promotores de transformações na paisagem costeira das cidades, provocando impactos diversos. Sobre este assunto, é evidente a necessidade de atuação do poder público por uma gestão sustentável sobre a zona costeira, especialmente porque esse ambiente concentra ecossistemas frágeis, com riscos de degradação ambiental pelo uso e ocupação desordenada do solo e, por terem a legislação na

maioria das vezes a favor da proteção e preservação desses locais, mas nem sempre respeitadas pelos agentes intervenientes (SILVA; SIERRA, 2015).

Segundo Vasconcelos e Coriolano (2008), no Brasil, o segmento turístico priorizado pelas políticas públicas foi o de Sol e Praia, deixando em segundo plano ecossistemas de serras e sertões, que só recentemente passaram a ser direcionados para o turismo como forma de descongestionar o litoral.

O segmento do Turismo de Sol e Praia é formado pelas atividades turísticas ligadas à recreação, entretenimento ou descanso em praias, em função da presença conjunta de água, sol e calor, abrangendo as praias marítimas, fluviais e lacustres (margens de rios, lagoas e outros corpos de água doce), e praias artificiais (construções similares às praias naturais à beira de lagos, represas e outros corpos d'água) (BRASIL, 2010).

O crescimento desse segmento turístico, dentre outros fatores socioeconômicos, também gerou a necessidade de instrumentos legais voltados para a gestão das praias pelos municípios, o que inclui a atuação do Projeto Orla.

O Projeto Orla é uma iniciativa do Governo Federal, supervisionado pelo Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO) da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), tendo como coordenadores a Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos do Ministério do Meio Ambiente (SQA/MMA) e a Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPU/MP). O objetivo principal do projeto é compatibilizar as políticas ambiental e patrimonial do governo federal no tocante aos espaços litorâneos sob propriedade ou guarda da União, buscando, inicialmente, dar uma nova abordagem ao uso e gestão dos terrenos e acrescidos de marinha, de modo a consolidar uma orientação entre as ações e políticas praticadas na orla marítima. Ressalta-se que um dos objetivos específicos do projeto é estimular atividades socioeconômicas compatíveis com o desenvolvimento sustentável da orla (BRASIL, 2002).

A área de atuação do Projeto Orla compreende:

Na área terrestre, 50 (cinquenta) metros em áreas urbanizadas ou 200 (duzentos) metros em áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente a partir da linha de preamar ou do limite final de ecossistemas, tais como as caracterizadas por feições de praias, dunas, áreas de escarpas, falésias, costões rochosos, restingas, manguezais, marismas, lagoas, estuários, canais ou braços de mar, quando existentes, onde estão situados os terrenos de marinha e seus acrescidos. (BRASIL, 2002, p. 26).

Referente à abordagem específica do turismo no Projeto Orla, o documento diz que se almeja a aplicação de instrumentos e procedimentos técnicos que promovam o alcance de benefícios nos níveis nacional, regional e local, propiciando o uso adequado da orla para potencialização desse ativo natural, valorizando-se a paisagem e seus atrativos como elemento para o desenvolvimento do turismo, para a manutenção de recursos estratégicos e para a implantação de infraestrutura de interesse para o crescimento econômico regional compatível com a conservação e utilização sustentável da biodiversidade local (BRASIL, 2002).

Nesse sentido, observa-se nas diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo (BRASIL, 2013), criadas anos após o lançamento do Projeto Orla, que não há qualquer citação no documento referente à gestão dos espaços litorâneos para o desenvolvimento regional e local do turismo, considerando ainda que o PRT propõe o alinhamento com a estratégia de segmentação do turismo, o que inclui o Segmento do Turismo de Sol e Praia para o desenvolvimento de produtos, promoção e posicionamento de mercado; as próprias premissas de abordagem territorial e sustentabilidade são pouco discutidas no documento. Revela-se, dessa forma, uma maior preocupação com aspectos mercadológicos, sem considerar os impactos ambientais causados por esse segmento e a necessidade de conservação dos recursos naturais litorâneos proposta pelo Projeto Orla. O documento *Fundamentos para Gestão Integrada* do Projeto Orla destaca ainda que (BRASIL, 2002, p. 11):

O litoral brasileiro vive na atualidade, além de um incremento do turismo e do veraneio doméstico, uma rápida inserção no turismo internacional. Estes fatos têm ocasionado uma veloz ocupação e adensamento de localidades até então isoladas e preservadas. Para garantir a sustentação e a vitalidade destas três funções (econômica, ecológica e sociocultural) no espaço litorâneo, de forma simultânea, tornam-se necessárias ações de planejamento e gestão para a integração das mesmas, de modo a reduzir conflitos e eliminar antagonismos.

O artigo 14 da Lei Federal nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, estabelece que (BRASIL, 2015a): “É a União autorizada a transferir aos Municípios a gestão das orlas e praias marítimas, estuarinas, lacustres e fluviais federais, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica, tais como calçadões, praças e parques públicos”.

Para obter a transferência da gestão das praias marítimas, o município precisa aderir ao Termo de Adesão à Gestão das Praias (TAGP), que tem por finalidade estabelecer condições para uma melhor gestão dos espaços litorâneos, ensejando uma melhoria continuada, orientada para o uso racional e a qualificação ambiental e urbanística desses territórios (BRASIL, 2020b).

Conforme o documento *Manual de Gestão* (BRASIL, 2006), uma das ações do Projeto Orla é voltada para a elaboração do Plano de Gestão Integrada, o qual consiste na elaboração do detalhamento e justificativa das ações que o município pretende realizar para instalar uma gestão sustentável da orla. Trata-se, portanto, de uma manifestação de interesse técnico e político, fundamentada no planejamento, com procedimentos, meios e cronogramas bem especificados.

Ao escolher aderir ao TAGP, além de receber os privilégios de gestão deste espaço público, a Prefeitura Municipal tem a tarefa de desenvolver e implementar o Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima (PGI), assumindo, portanto, um compromisso com a qualificação da gestão deste espaço. Isso resulta em maior responsabilidade pela gerência de sua orla, considerando a fragilidade e potencialidade dos ambientes naturais, os aspectos urbanísticos e o bem-estar social, em meio ao desenvolvimento econômico. Entre os benefícios promovidos pela gestão municipal de praias, através da adesão ao TAGP, estão: oportunidade de aumento de receita para o município; incentivo ao turismo e ao uso recreacional; a proteção de áreas ecologicamente importantes; maior aptidão à Certificação de Praias (BRASIL, 2019b).

Entre os objetivos do PGI de Fortaleza, lançado em 2018, está estabelecer, a partir dos cenários propostos, políticas públicas que promovam ações e medidas para a melhoria da qualidade socioambiental da orla marítima e da balneabilidade das praias, em especial para o lazer, turismo, valorização e revitalização do patrimônio histórico e cultural; e entre as propostas de ações e medidas estratégicas para a orla de Fortaleza encontram-se (FORTALEZA, 2018): a implantação práticas de esportes náuticos e turismo sustentável baseado no desenvolvimento local; a construção e ampliação de equipamentos que fomentem o turismo e a economia local; promoção do turismo histórico, cultural, gastronômico, e o ecoturismo na cidade de Fortaleza, como meio para fortalecer a reconstrução da imagem da cidade para turistas e moradores.

Conforme palestra ministrada por Pinto (2021), o município de Florianópolis solicitou adesão ao TAGP, porém o processo está suspenso em virtude de parecer judicial, estando o PGI, especificamente os denominados setores 3 e 6, em fase de desenvolvimento.

A orla de Florianópolis (regiões continental, insular e lagunar, com aproximadamente 200 km de extensão) foi organizada em setores, dividido em trechos com características comuns para a elaboração dos projetos integrados. Os critérios para divisão envolveram aspectos político-administrativos, oceanográficos, técnicos, geomorfológicos, fisiográficos e de organização comunitária. Dessa forma, a orla de Florianópolis foi dividida em oito setores (FLORIANÓPOLIS, 2021):

1. Baías Norte e Sul Central – Foz do Rio Tavares até a Foz do Itacorubi.
2. Baía Protegida Norte - Foz do Itacorubi até a Estação Ecológica de Carijós.
3. Costa Norte – Praia da Daniela até a Praia Brava.
4. Costa Leste 1 - Praia dos Ingleses até Moçambique.
5. Costa Leste 2 - Barra da Lagoa até a Joaquina, incluindo a parte lagunar.
6. Costa Leste-Sul - Campeche até a Praia do Saquinho (limite do Distrito do Pântano do Sul).
7. Baía Protegida Sul – Praia de Naufragados até a Foz do Rio Tavares.
8. Baía Continental – Abraão até Estreito.

A gestão das praias conduzida pelos municípios de Fortaleza e Florianópolis, assim como pelos demais municípios litorâneos brasileiros, através do Projeto Orla, mostra-se, então, fundamental para as ações planejamento e gestão voltadas para a proteção dos recursos litorâneos nesses destinos turísticos, fornecendo alicerces para o desenvolvimento sustentável do segmento do Turismo de Sol e Praia.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este capítulo apresenta os resultados e discussões referentes aos questionários aplicados entre os meses de junho, julho e agosto de 2021⁸ aos gestores públicos e representantes das Instâncias de Governança Regional do Turismo, abrangendo o gerenciamento costeiro estadual, o Plano Diretor e o Programa de Regionalização do Turismo nos municípios de Fortaleza (CE) e Florianópolis (SC).

4.1 GERENCIAMENTO COSTEIRO

Abordam-se neste subcapítulo as políticas públicas relacionadas ao gerenciamento costeiro, contendo a compilação das informações coletadas por meio de questionário junto aos gestores públicos da Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará (SEMA) e da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável de Santa Catarina (SDE).

4.1.1 Fortaleza

Os instrumentos que contemplaram o questionário aplicado aos gestores públicos da Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará (SEMA) foram: Delimitação de áreas turísticas no zoneamento ecológico econômico costeiro; Ações de preservação dos recursos naturais costeiros relacionados à atividade turística; Ações de preservação das comunidades tradicionais costeiras; Estudos/pesquisas/projetos/ações voltados para o monitoramento e a avaliação dos impactos do turismo no Gerenciamento Estadual Costeiro; Estabelecimento de parcerias com o *trade* turístico; Integração regional.

Referente ao item “Delimitação de áreas turísticas no zoneamento ecológico econômico costeiro”, o gestor especificou no formulário o *site* <<http://zeecceara.com.br/>>, no qual consta um trabalho sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico da Zona Costeira do Estado do Ceará (ZEEC), com ações que envolvem as regiões da Costa Oeste, Leste, Extremo Oeste, além de Fortaleza e Região Metropolitana, e apresenta como objetivo o desenvolvimento econômico e social local, com garantias de proteção ambiental. Essa ação foi iniciada no ano de 2020 e até agosto de 2021 não foi concluída, conforme informações levantadas no questionário. O trabalho em andamento, pelas informações obtidas no *site*,

⁸ Considera-se agosto/2021 o último mês da aplicação dos questionários para as ações descritas como em desenvolvimento no ano de 2021.

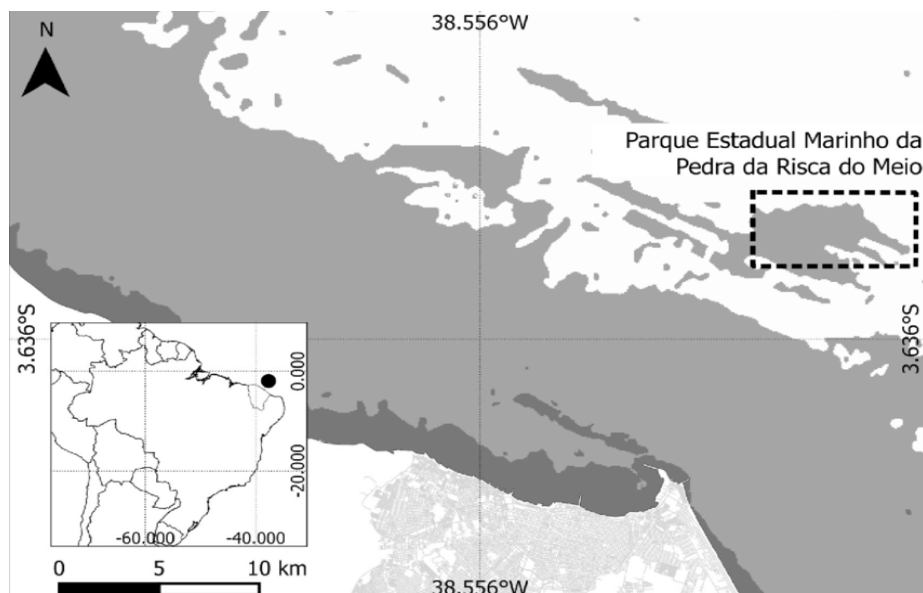
conclama as comunidades locais a participarem das discussões acerca do zoneamento através da realização de seminários, seguindo, então, os objetivos do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) (BRASIL, 1997) e os princípios e objetivos da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro (CEARÁ, 2006) no que se refere à promoção da gestão participativa da zona costeira e à proteção de suas comunidades tradicionais e de seu patrimônio, elevando-se a qualidade de vida dessas populações. A participação popular é peça fundamental para o desenvolvimento sustentável da atividade turística e é necessário que as comunidades de fato se apropriem desse processo, para não se tornarem meros expectadores das transformações espaciais promovidas pelo turismo.

Acerca do item “Ações de preservação dos recursos naturais costeiros relacionados à atividade turística”, o gestor especificou que se tratam das ações de preservação descritas nos Planos de Manejo das UCs costeiras. Conforme informações do *site*⁹ citado pelo gestor, um dos planos de manejo que abrange a área de Fortaleza refere-se ao *Plano de Manejo do Parque Estadual Marinho da Pedra da Risca do Meio* (PEMPRIM) (FIGURA 15). Segundo o documento,

o PEMPRIM foi criado através da Lei Estadual nº 12.717, de 05/09/1997. Trata-se da única UC totalmente marinha do Estado do Ceará, com uma área de 3.320 hectares (ou 33,20 km²) e distante 10 milhas náuticas (aproximadamente 18,5 km) do Porto do Mucuripe, em Fortaleza, na direção 60°NE. A criação do Parque Marinho teve como objetivo proteger uma área de reprodução e alimentação das espécies marinhas, bem como resgatar a pesca artesanal, estudar e desenvolver programas de pesca sustentável, realizar pesquisas nos campos das Ciências Biológicas, Ciências Ambientais, Ciências Marinhas Tropicais e Engenharia de Pesca, além de divulgar e promover o turismo de mergulho recreativo. (CEARÁ, 2019, p. 32).

⁹ <https://www.sema.ce.gov.br/planosdemanejosdasunidadesdeconservacao/>

Figura 15 – Localização do PEPRIM



Fonte: Carneiro *et al.* (2017).

Dentre as Declarações de Significância, que servem para definir claramente os atributos mais importantes dos recursos ou valores da Unidade de Conservação com base na justificativa de sua criação, encontra-se: “O PEMPRIM proporciona a integração do homem ao ambiente subaquático por meio do uso sustentável dos recursos naturais do mar. Também promove a visitação sustentável na forma de turismo onde a biodiversidade é um dos principais atrativos” (CEARÁ, 2019, p. 36).

Dentre os recursos e valores fundamentais (RVF) – os quais são afirmações baseadas em características ambientais, como espécies, sistemas, processos, serviços ecossistêmicos, experiências e outros atributos da UC – que foram identificados para o PEMPRIM, está o turismo e lazer: “O PEMPRIM, com suas formações submersas e sua diversidade de vida marinha, possibilita a realização de diferentes experiências contemplativas de esportes, lazer e conexão com a natureza” (CEARÁ, 2019, p. 37).

O Quadro 10 faz uma análise do Recurso e Valor Fundamental “Turismo e Lazer”, destacando suas condições atuais, tendências, ameaças e oportunidades, assim como necessidades de dados e planejamento do PEMPRIM.

Quadro 10 – Análise do Recurso e Valor Fundamental “Turismo e Lazer”

Recurso e Valor Fundamental	Análise do RVF	Necessidades de dados e planejamento
Turismo e Lazer	Condições atuais	- Atividades de mergulho recreativo ocorrem sem nenhum

		controle da gestão em relação ao número de visitantes, sendo permitidas em todo o Parque, porém, limitadas aos meses de janeiro a julho (ventos mais amenos).
	Tendências	<ul style="list-style-type: none"> - Limitação de áreas do PEMPRIM para a prática de mergulho recreativo com a proibição do uso da Zona de Preservação. - Aumento do conhecimento sobre a área pela população local e turistas através de ações de educação ambiental.
	Ameaças	<ul style="list-style-type: none"> - O maior conhecimento da área pode levar a um aumento das operadoras de mergulho que visitem a área e a perda do controle sobre o número e qualidade das visitas. - Aumento da poluição marinha por resíduos sólidos decorrentes do aumento das visitas à área do PEMPRIM.
	Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> - Subprograma de Comunicação, Subprograma de Educação Ambiental, Subprograma de Mergulho Recreativo: divulgação local, estadual, nacional e internacional da UC marinha através da visitação por turistas. - Subprograma de Mergulho Recreativo, Subprograma de Pesca Artesanal, Subprograma de Cooperação Interinstitucional, Subprograma de Gestão Participativa e Organização Social: parceria com mergulhadores recreativos, organizações da sociedade civil relacionadas a atividades náuticas e pescadores para o monitoramento ambiental e pesquisa científica do PEMPRIM nas Zonas de Conservação e Preservação. Divulgação da UC marinha e de suas belezas cênicas.
	Necessidades de dados ou SIG	<ul style="list-style-type: none"> - Subprograma de Mergulho Recreativo: levantamento e cadastramento das operadoras e instrutores de mergulho que utilizam a área. - Subprograma de Mergulho Recreativo: levantamento do quantitativo de visitantes do

		PEMPRIM
	Necessidades de planejamento	<ul style="list-style-type: none"> - Subprograma de Mergulho Recreativo: plano de visitação pública do PEMPRIM. - Subprograma de Mergulho Recreativo: plano de identificação e cadastramento de embarcações, escolas de mergulho e mergulhadores individuais que usem barcos particulares para acesso ao parque. - Subprograma de Mergulho Recreativo: cobrança de valor pecuniário para visitação do PEMPRIM, contribuindo como fonte de receitas para a manutenção das ações de gestão, fiscalização e monitoramento.

Fonte: Ceará (2019, p. 48-49).

As ações do PEMPRIM mostram-se alinhadas às orientações do PNGC (BRASIL, 1997) e aos princípios e objetivos da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro (CEARÁ, 2006) no que concerne à promoção do ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação dos espaços costeiros, garantindo o uso sustentável dos recursos ambientais.

A iniciativa de criação do parque marinho mostra-se relevante no contexto de preservação dos recursos naturais e de diversificação da oferta turística, visto que o segmento do turismo de mergulho, conforme aponta estudo de Pantalena (2017), ainda é pouco explorado na área em questão, não havendo, também, estímulos dos órgãos governamentais de turismo nas escalas estadual e municipal ao desenvolvimento desse segmento; cabe citar o trecho do estudo que diz:

[...] se atividade de mergulho for bem planejada no contexto da governança da zona costeira, ela pode contribuir nos aspectos da proteção ambiental e também para o desenvolvimento social e econômico. Pode ainda, atrair investimentos não apenas para as escolas de mergulho, mas beneficiar a comunidade em geral, favorecendo toda uma cadeia produtiva (turismo, hotelaria, serviços em geral e alimentação). (PANTALENA, 2017, p. 15).

Portanto, as secretarias estadual e municipal de turismo, do Ceará e de Fortaleza, respectivamente, necessitam de mais políticas para a promoção do segmento do turismo de mergulho, incentivando, assim, ações empreendedoras e ofertando a turistas e residentes mais opções de lazer.

Outro plano de manejo que abrange a área de Fortaleza é o do Parque Estadual do Cocó (FIGURAS 16 e 17). O Parque Estadual do Cocó (PEC) está enquadrado no “grupo de manejo” de Proteção Integral pelo Art. 7º do SNUC (Lei Federal nº 9.985/2000, que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação). Assim mesmo, é recolhido pela lei estadual (Lei nº 14.950, de 27 de junho de 2011) que instituiu o Sistema Estadual de Unidades de Conservação do Ceará (SEUC). Considerando a categoria de manejo Parque, o objetivo básico é:

a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. (CEARÁ, 2020, p. 369).

Figura 16 – Localização do Parque Estadual do Cocó



Fonte: SEMA (2021).

Figura 17 – Área pertencente ao Parque Estadual do Cocó



Fonte: SEMA (2021).

Conforme o documento,

há predominância da Zona de Preservação Ambiental 1 (ZPA-1), que abrange a Área de Preservação Permanente (APP) dos Recursos Hídricos, no perímetro do Parque Estadual do Cocó. Conforme estabelecido pelo Plano Diretor, nesta zona não é permitido edificar, inclusive em nível de subsolo (art. 62) ou parcelar – o que significa que a ocupação nessas áreas não é permitida. Quanto aos usos, são permitidos aqueles referentes a estudos e pesquisas científicas, educação ambiental, turismo ecológico e uso indireto, ou seja, que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais. Diante das restrições de parcelamento, uso e ocupação do solo, conclui-se que a Zona predominante na área hoje conhecida como PEC reiterou o objetivo da Macrozona de Proteção Ambiental no sentido de exercer uma função de preservação dos ecossistemas existentes no entorno do Rio Cocó e de limitação da expansão de usos ou ocupações tipicamente urbanas. (CEARÁ, 2020, p. 83).

Esse Plano de Manejo está, assim, de acordo com os princípios e diretrizes da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro (CEARÁ, 2006) referentes ao incentivo a estudos e pesquisas voltados à proteção dos recursos ambientais costeiros e à capacitação, através de ações de capacitação ambiental das populações que vivem ou transitam na zona costeira.

Referente aos usos citados para atividades de turismo ecológico, não foi mencionada a necessidade prévia de realização de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto

Ambiental para o funcionamento dessas atividades, conforme orienta o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (CEARÁ, 2006).

Ainda conforme o documento, “as áreas de praia, localizadas na foz do Rio Cocó, territorialmente tem pouca representatividade, cerca de 0,5% da área total do Parque, contudo, são locais que recebem grandes fluxos de pessoas para atividades de lazer e turismo, principalmente aos finais de semana” (CEARÁ, 2020, p. 287).

Mesmo com pouca representatividade e considerando os impactos ambientais que podem ser causados pelo turismo, é preciso atentar para a proteção dos recursos ambientais dessas áreas de praia, visto que, conforme já mencionado por Queiroz (2007) e Santos (2017) na discussão teórica, pode-se incentivar de forma irresponsável a ocupação dos espaços litorâneos, o que poderá causar danos ambientais e comprometer a qualidade de vida da população nativa, sem se preocupar, assim, com as possíveis consequências e demandas futuras.

O *Plano de Manejo do Parque Estadual do Cocó* trata também da Zona de Uso Comunitário Tradicional (ZUCT), a qual

foi pensada primordialmente para distinção dos territórios de moradia das comunidades tradicionais, porém, entende-se que os usos comunitários extrapolam o território das moradias, visto que são comunidades que praticam a pesca, o extrativismo e o plantio. Esse item estabelece que a construção de novas infraestruturas voltadas à visitação e turismo ecológico de base comunitária poderão ocorrer, desde que em comum acordo entre SEMA e representantes das comunidades tradicionais Sabiaguaba e Casa de Farinha. Sempre harmonicamente integradas à paisagem e, preferencialmente, com o padrão estético das edificações já existentes. Essas edificações e seus acessórios externos e internos deverão fazer uso de materiais e ou equipamentos com tecnologias que incorporem os novos princípios de sustentabilidade, considerando sistema de água e esgotamento sanitário, permeabilidade do solo, dentre outros aspectos. Essas infraestruturas devem ser condizentes com o número controlado de visitantes e tipos de atividades a serem permitidas (CEARÁ, 2020, p. 515).

Novamente não foi mencionada a necessidade prévia de realização de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental para o funcionamento dessas atividades, conforme orienta o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (CEARÁ, 2006).

O documento também trata do Programa de Gestão Interinstitucional, o qual deve “envolver as diferentes partes interessadas quanto aos objetivos da Unidade de Conservação, a fim de desenvolver boas práticas de governança”, e tem como objetivo:

desenvolver ações voltadas à integração do Parque Estadual do Cocó com políticas e programas setoriais, sejam regionais ou locais, contemplando o gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Cocó, dos territórios municipais, das áreas costeiras, dos corredores ecológicos e de turismo e a expansão urbana. (CEARA, 2020, p. 608).

O Programa de Gestão Interinstitucional citado relaciona-se, então, ao objetivo do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (CEARÁ, 2006) de promover a organização das decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas costeiros. Quanto à data/ano de início do instrumento mencionado, não há informação precisa, conforme resposta do formulário. A ação ainda não foi concluída.

Assim como o PEMPRIM, o Parque Estadual do Cocó ainda não é um atrativo amplamente explorado pela atividade turística, tanto que estudo realizado por Lopes (2010) apontou que o parque, apesar de apresentar-se valorizado em alguns trechos, está num contínuo processo de degradação, sem uma oferta de infraestrutura mínima, como condição essencial para o atendimento às necessidades dos turistas. Espera-se que, com a recente implementação do plano de manejo em 2020, essa área, que há muito sofre com os efeitos destrutivos da especulação imobiliária, possa ter o cuidado necessário para a manutenção dos seus recursos naturais que são um atrativo para o desenvolvimento do segmento do ecoturismo citado.

No tocante ao instrumento “Ações de preservação das comunidades tradicionais costeiras”, conforme especificação do gestor no formulário, essas ações contemplam a elaboração de estudo voltado para o mapeamento social, iniciado no ano de 2020 e já concluído, porém, ainda não publicado. Entende-se que essas ações também são contempladas no instrumento anterior, referente à delimitação da ZUCT no Plano de Manejo do Parque Estadual do Cocó.

Sobre os instrumentos “Estudos/pesquisas/projetos/ações voltados para o monitoramento e a avaliação dos impactos do turismo no Gerenciamento Estadual Costeiro” e “Estabelecimento de parcerias com o *trade* turístico”, o gestor especificou como ação correspondente à “Capacitação para profissionais de turismo - Unidades de Conservação Estaduais” para os dois instrumentos citados. Conforme *link*¹⁰ disponibilizado referente à ação descrita, noticiou-se que, dos meses de abril a julho de 2021, ocorreu a I Capacitação para Profissionais de Turismo, promovida pela SEMA, em parceria com a Câmara Setorial de Turismo, o Sindicato dos Guias de Turismo (SINDEGTUR) e a Escola de Gestão Pública (EGP). Os módulos abordaram informações referentes ao Sistema Nacional de Unidades de

¹⁰ <https://www.ceara.gov.br/2021/04/06/sema-comeca-inicia-a-1a-capacitacao-para-profissionais-de-turismo/>

Conservação da Natureza (SNUC) e UCs estaduais. Conforme já citado e de acordo com as respostas do formulário, a ação teve início no ano de 2021 e ainda não foi concluída.

A ação de capacitação para profissionais do turismo mencionada, além de atender a princípios e diretrizes da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro já citados, segue a diretriz da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro (CEARÁ, 2006) de firmar acordos, convênios e termos de cooperação técnica para garantir a implementação das políticas estaduais de gerenciamento costeiro.

Em relação às Unidades de Conservação mencionadas, conforme discutido, a legislação turística federal (BRASIL, 2008) estabelece que o turismo seja desenvolvido em consonância com os objetivos de criação e com o disposto no plano de manejo da UC.

A capacitação envolvendo os profissionais do turismo, especialmente aqueles ligados à atividade de guiamento, é de muita relevância para o desenvolvimento sustentável da atividade turística, visto que eles serão multiplicadores das ações de conservação ambiental promovidas pelo poder público, auxiliando, assim, no processo de conscientização ambiental de turistas e visitantes.

Por fim, o instrumento “Integração regional” foi especificado pelo gestor como a implementação do Programa Cientista-Chefe, por meio da elaboração do Planejamento Costeiro e Marinho do Ceará, iniciado no ano de 2021 e em desenvolvimento (2021). Segundo as informações que constam no *link*¹¹ disponibilizado pelo respondente, o projeto envolve o Planejamento Costeiro e Marinho do Ceará (PCM) no âmbito do Programa Cientista-Chefe Meio Ambiente FUNCAP/SEMA/SEMACE e tem por objetivo principal elaborar e executar o Planejamento e Monitoramento Costeiro e Marinho do estado do Ceará de médio a longo prazo e de forma integrada entre as universidades, órgãos públicos federais, estaduais e municipais, organizações não governamentais, órgãos privados e demais interessados no uso sustentável do sistema costeiro e marinho por meio de três políticas públicas. Ainda conforme as informações levantadas no site, O PCM permitirá ao estado ter uma política de longo prazo visando o uso adequado e sustentável dos espaços litorâneos e marinhos e que tenha por premissa principal as vocações naturais desses ambientes, tendo em vista a produção de alimentos, preservação ambiental, recreação e a melhoria na condição de vida das populações que residem, visitam e vivem do litoral.

O Programa Cientista-Chefe está alinhado ao objetivo da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro (CEARÁ, 2006) de promover a gestão integrada, compartilhada e

¹¹ <https://www.sema.ce.gov.br/89965-2/>

participativa da zona costeira entre as unidades federativas, além de estar relacionada com a diretriz da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro (CEARÁ, 2006) de firmar acordos, convênios e termos de cooperação técnica para garantir a implementação das políticas estaduais de gerenciamento costeiro.

Nesse contexto, torna-se fundamental a atuação dos observatórios de turismo, desenvolvendo estudos e pesquisas voltados para o monitoramento das atividades turísticas nos ambientes litorâneos, a exemplo da recente criação, no ano de 2019, do Observatório do Turismo de Fortaleza, a ser especificado em item posterior desta discussão.

Quando indagado se as políticas públicas de turismo do município estão em conformidade com as políticas estaduais de gerenciamento costeiro, o gestor respondeu “parcialmente”. E, por fim, quando questionado no formulário sobre possíveis sugestões para melhoria das políticas públicas de turismo do município no contexto do gerenciamento costeiro, o gestor respondeu que:

É necessário buscar sempre apoiar os municípios para torná-los independentes para gerir o seu território de forma alinhada com as diretrizes nacionais e regionais dispostas na Política de Gerenciamento Costeiro. Por isso, neste momento, estamos atualizando o zoneamento ecológico econômico costeiro do estado do Ceará, o qual é construído de forma participativa, descentralizada e integrada com a sociedade civil. Também estamos desenvolvendo o Programa Cientista-Chefe, que tem como objetivo unir o meio acadêmico e a gestão pública. O programa trabalhará, até o final desse governo, três linhas de projetos, sendo um deles o planejamento costeiro e marinho do Ceará.

As ações promovidas pela SEMA atendem, então, em sua maioria, às políticas de gerenciamento do estado do Ceará, necessitando-se da realização de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental para o funcionamento das atividades de turismo ecológico citadas.

4.1.2 Florianópolis

Os instrumentos que contemplaram o questionário aplicado aos gestores públicos da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável de Santa Catarina (SDE) foram: Delimitação de áreas turísticas no zoneamento ecológico-econômico costeiro; Ações de preservação dos recursos naturais costeiros relacionados à atividade turística; Ações de preservação das comunidades tradicionais costeiras; Estudos/pesquisas/projetos/ações voltados para o monitoramento e a avaliação dos impactos do turismo no Gerenciamento Estadual Costeiro; Estabelecimento de parcerias com o *trade* turístico; Integração regional.

Referente ao subitem “Delimitação de áreas turísticas no zoneamento ecológico-econômico costeiro”, o gestor da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE) respondeu que não há esse instrumento.

Com o zoneamento ecológico-econômico tem-se mais segurança na exploração da atividade turística, considerando a necessidade de estudos e relatórios de impacto ambiental prévios, seguindo critérios estabelecidos pelo zoneamento, que definirão os limites a serem impostos na implementação dessa atividade e de seus segmentos. Na ausência dessa delimitação, os municípios podem a duras penas sofrer as consequências da falta de políticas e infraestruturas necessárias para o desenvolvimento da atividade turística, com danos ambientais muitas vezes irreversíveis.

O instrumento “Ações de preservação dos recursos naturais costeiros relacionados à atividade turística”, iniciado em 2010 e ainda não concluído (2021), foi especificado pelo gestor através do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro - Instrumento do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. Não houve indicações de outras informações no formulário que evidenciem as ações que de fato estão sendo realizadas no município de Florianópolis, especialmente no contexto do turismo, assim como não foram encontradas informações relacionadas em pesquisa documental.

Foi confirmado o instrumento “Ações de preservação das comunidades tradicionais costeiras”, iniciado no ano de 2006 e não concluído (2021), relacionado pelo gestor na especificação ao Projeto Orla em execução no município, sem mais indicações de outras informações referentes a esse instrumento no formulário, assim como não foram encontradas em pesquisa documental informações relacionadas. Vale ressaltar que o artigo 29 do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2006) estabelece que sejam incentivadas atividades turísticas que promovam a melhoria da qualidade de vida das populações residentes na zona costeira, especialmente aquelas que têm nos recursos naturais seu principal meio de subsistência, reforçando a ideia, conforme já mencionado por Coriolano (2009), que as comunidades locais precisam exercer o domínio e controle das atividades desenvolvidas em seus espaços.

O instrumento “Estudos/pesquisas/projetos/ações voltados para o monitoramento e a avaliação dos impactos do turismo no Gerenciamento Estadual Costeiro” foi confirmado no formulário e especificado como Relatórios de Qualidade Ambiental - Instrumento do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, os quais, conforme preenchido no formulário pelo gestor, ainda não foram iniciados (2021).

Acerca do instrumento “Estabelecimento de parcerias com o *trade* turístico”, o gestor respondeu no formulário que o mesmo não existe. Quando indagado se as políticas públicas de turismo do município estão em conformidade com as políticas estaduais de gerenciamento costeiro, o gestor respondeu “parcialmente”.

E, por fim, quando questionado no formulário sobre possíveis sugestões para melhoria das políticas públicas de turismo do município no contexto do gerenciamento costeiro, o gestor respondeu: "Definindo atividades turísticas sustentáveis, em atenção às condicionantes dos ecossistemas costeiros. Integração do planejamento turístico com o planejamento urbano e ambiental do governo municipal”.

Percebe-se, pelas respostas do gestor no formulário, que existem poucas ações do gerenciamento costeiro voltadas especificamente para a atividade turística e, considerando a relevância do turismo para o município de Florianópolis, especialmente o turismo voltado para o segmento de Sol e Praia, essa deficiência de estudos, projetos e legislações pode prejudicar o desenvolvimento da atividade turística nos espaços litorâneos do município, colocando em risco também os próprios recursos litorâneos, considerando os diversos impactos que podem ser causados pelo turismo e comprometendo, assim, a qualidade ambiental.

As ações promovidas pela SDE de Santa Catarina não atendem, então, de forma satisfatória às políticas de gerenciamento costeiro do estado, especialmente no tocante à delimitação de áreas turísticas no zoneamento ecológico econômico costeiro, às ações de preservação dos recursos naturais costeiros relacionados à atividade turística e ao estabelecimento de parcerias com o *trade* turístico.

4.2 PLANO DIRETOR

Abordam-se neste subcapítulo as políticas públicas relacionadas ao plano diretor, contendo a compilação das informações coletadas por meio de questionário junto aos gestores públicos da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA), Secretaria Municipal de Turismo de Fortaleza (SETFOR), Secretaria Municipal de Turismo, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico de Florianópolis e do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF).

4.2.1 Fortaleza

Informa-se, inicialmente, que o gestor da SEUMA optou por não responder ao questionário, encaminhando-o para a SETFOR, órgão que julgou competente para responder à pesquisa, cujas respostas estão dispostas a seguir.

Os instrumentos que contemplaram o questionário aplicado aos gestores públicos foram: Incentivos ao desenvolvimento do ecoturismo; Acessibilidade nas áreas turísticas para pessoas com deficiência; Participação popular no planejamento turístico municipal; Estudos/pesquisas/projetos/ações para o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de turismo; Incentivos à geração de emprego e renda pelo turismo; Controle de qualidade de produtos e serviços turísticos.

Referente ao instrumento “Incentivos ao desenvolvimento do ecoturismo”, o gestor marcou como inexistente. Essa é uma questão preocupante, visto que o próprio Plano Diretor de Fortaleza (FORTALEZA, 2009) dispõe sobre a relevância desse segmento para a preservação dos recursos naturais, revelando a preocupação com o seu uso sustentável.

Acerca do instrumento “Acessibilidade nas áreas turísticas para pessoas com deficiência”, o gestor especificou como ação relacionada o “Projeto Praia Acessível”, iniciado em março de 2016 e já concluído (2021). Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, identificou-se no *site*¹² da Prefeitura Municipal de Fortaleza que a ação citada está assim descrita: “O programa Praia Acessível oferece espaço de lazer com esteira de acesso e cadeiras anfíbias, que possibilitam o banho de mar de pessoas com deficiência física e/ou motora ou dificuldade de locomoção. O local tem estrutura para vôlei e frescobol adaptados, piscinas, cadeiras e mesas cobertas com toldos, banheiro acessível e itens de segurança. Atualmente, o atendimento está temporariamente suspenso”. Ainda conforme o *site*, o programa tem como área responsável a SETFOR.

A acessibilidade é uma das temáticas presente nas diretrizes da política de desenvolvimento turístico do Plano Diretor de Fortaleza (FORTALEZA, 2009), constituindo-se em um elemento essencial para as políticas públicas de turismo.

A acessibilidade é um dos maiores desafios para a democratização do acesso aos espaços turísticos pelas pessoas com deficiências e promoção da inclusão social. Um direito que já é garantido por lei materializado nas políticas públicas. Portanto, necessita-se promover mais ações como essa, voltadas para a adaptação de ambientes e serviços destinados à atividade turística.

¹² <https://catalogodeservicos.fortaleza.ce.gov.br/categoria/turismo/servico/39>

No item “Participação popular no planejamento turístico municipal”, o gestor especificou como ação correspondente a “Rede Ouvir”. Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas em pesquisa documental realizada, identificou-se que a “Rede Ouvir” foi concebida “com o propósito de firmar uma integração interinstitucional para estabelecer um diálogo entre as ouvidorias, de forma a facilitar a proximidade entre os cidadãos e os serviços públicos nas diversas esferas de governo” (CEARÁ, 2016b) e instituída por meio do documento *Protocolo de Intenções nº 01/2016*. Conforme o documento,

a Rede Cearense de Ouvidorias Públicas e Afins – Rede Ouvir-CE – terá como objetivo, consolidar a parceria, a cooperação mútua e a articulação de esforços entre os PARTÍCIPIES deste PROTOCOLO e demais órgãos e entidades que a ele aderirem, visando integrar processos e sistemas para o compartilhamento das manifestações registradas pelos cidadãos, fortalecendo, assim, a ferramenta de transparência pública e controle social. (CEARA, 2016b, n.p).

Um dos integrantes da rede é a Prefeitura Municipal de Fortaleza e, conforme resposta do gestor, a ação foi iniciada em outubro de 2012, estando já concluída.

Cabe citar em nível federal o “Fala.BR” - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação¹³, que integra acesso à informação, denúncias, dentre outras ações que podem ser acionadas pelo cidadão nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). A divulgação dessas plataformas pode ser bastante útil para a melhoria dos serviços públicos prestados, incluindo aqueles voltados para o turismo.

O Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática, instrumento de participação popular sugerido no Plano Diretor de Fortaleza (FORTALEZA, 2009), já dispõe em seu artigo específico sobre a necessidade de estruturas e processos democráticos e participativos, visando ao desenvolvimento de um processo dinâmico, contínuo e flexível de planejamento e gestão da política urbana.

Conforme já discutido, a participação popular é um elemento necessário para o planejamento e gestão democráticos das cidades, pois só assim haverá sustentabilidade no turismo (RUSSO, 2007; SCHUSSEL, 2012; LOPES, 2015). É fundamental, então, a participação dos atores locais no processo de condução dos planos diretores em destinos turísticos.

No instrumento “Estudos/pesquisas/projetos/ações para o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de turismo”, o gestor especificou como ação relacionada o

¹³ <https://falabr.cgu.gov.br/>

"Observatório do Turismo de Fortaleza". Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, conforme pesquisa documental realizada, foi identificado no *site* do Observatório de Fortaleza, vinculado ao Poder Executivo municipal, que "o Observatório do Turismo de Fortaleza foi implantado em setembro de 2019 pela Prefeitura de Fortaleza, por meio da Secretaria Municipal do Turismo (SETFOR), e contou com o apoio do Observatório de Fortaleza desde o nascedouro do projeto, na orientação da sua estruturação e importância estratégica na produção de dados para o setor. O Observatório do Turismo tem por missão traduzir o impacto do turismo na cidade em números, por meio de pesquisas e estudos, que visam auxiliar a tomada de decisão de gestores públicos e do trade turístico no planejamento de ações relevantes para que potencializem a cidade de Fortaleza como destino turístico nacional e internacional¹⁴. O gestor informou na pesquisa que a ação foi iniciada em setembro de 2019 e ainda está em desenvolvimento (2021).

O Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática (FORTALEZA, 2009), citado anteriormente, tem como um de seus objetivos o monitoramento e revisão das políticas, programas, projetos e ações concernentes ao planejamento e à gestão urbana com suas respectivas estratégias e instrumentos. E conforme abordado, é imperioso investigar e realizar profundas avaliação e qualificação da capacidade do estado e de sua institucionalidade de definir e implementar políticas (BRANDÃO, 2011).

O Observatório de Turismo de Fortaleza, pelo exposto, ainda é uma ação incipiente e espera-se que suas políticas possam estar alinhadas àquelas do Observatório de Fortaleza, considerando a atuação de grupos e laboratórios de pesquisa de instituições de ensino atuantes na área, como Gestão do Turismo e da Hospitalidade nos Territórios (grupo de pesquisa do IFCE) e Laboratório de Estudos do Território e do Turismo (UECE), trazendo-se, assim, mais cientificidade à atividade turística.

No tocante ao instrumento "Incentivos à geração de emprego e renda pelo turismo", o gestor pontuou como ação correspondente a execução da licitação para o *Plano de Marketing da Cidade de Fortaleza*, a qual foi iniciada em dezembro de 2020 e ainda não foi concluída (2021), conforme citado pelo gestor no formulário.

Uma das ações estratégicas da política de desenvolvimento econômico do Plano Diretor de Fortaleza (FORTALEZA, 2009) é o desenvolvimento de programas de incentivo à geração de trabalho e renda locais, aproveitando-se das potencialidades econômicas, culturais e ambientais dos bairros.

¹⁴ <http://observatoriodefortaleza.fortaleza.ce.gov.br/noticia/9112?share=04b205d99b59d36e70baeeb7f42b7312>

Pela resposta obtida no formulário, limitar as políticas de desenvolvimento econômico para geração de emprego e renda a um plano de marketing denota a ausência de um olhar mais apurado da gestão pública municipal, no sentido de explorar outros potenciais incentivos que fornecessem uma amplitude maior de possibilidades econômicas para o desenvolvimento local.

Considerando que a taxa de empregos gerados pelo turismo cresceu significativamente nos últimos anos, excetuando-se o atual período da pandemia de COVID-19, necessita-se cada vez mais de investimentos públicos para essa área.

Vale ressaltar que a própria Lei Geral do Turismo (BRASIL, 2008), conforme já mencionado em capítulo anterior, estabelece que o poder público atue na consolidação do turismo como importante fator de desenvolvimento sustentável, de distribuição de renda e de geração de emprego.

No item “Controle de qualidade de produtos e serviços turísticos”, o gestor especificou como ação vinculada o projeto “@valie/Diga lá turista”. Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, identificou-se que o projeto “objetiva prover os gestores municipais de ferramentas para análise da percepção dos turistas acerca de diferentes aspectos de Fortaleza, tais como segurança pública, limpeza urbana, transporte público e sinalização turística” (FORTALEZA, 2019, n.p).

Conforme o documento, o projeto conta com o total de 22 totens distribuídos em pontos estratégicos da cidade, tais como: aeroporto, barracas de praia, mercados públicos, Centro de Eventos Terminal Marítimo de Passageiros, Rodoviária, Casas do Turista, Praça do Ferreira, Estoril, Centro de Eventos, bares, hotéis e restaurantes para avaliação da capital pelos turistas (FORTALEZA, 2019).

Ainda segundo o documento, com o Projeto, desde 2018, vem-se obtendo dados relevantes nos principais eventos promovidos pela Prefeitura Municipal de Fortaleza. Através do questionário, o turista consegue opinar sobre a satisfação no atendimento, infraestrutura, segurança, transporte, vias de acesso, patrimônio histórico, sinalização e pontos turísticos mais visitados, além de permitir traçar o perfil do visitante, com informações como faixa etária, motivo da viagem, dias de estadia e gasto diário. Ao final, o usuário responde sobre aspectos de sua satisfação com a experiência turística vivenciada (FORTALEZA, 2019).

Por fim, o documento citado dispõe que as respostas são catalogadas via sistema e enviadas à SETFOR para acompanhamento e análise contínua das ações de promoção do turismo e em grandes eventos consolidados no calendário turístico da cidade, buscando-se,

assim, a qualidade dos serviços prestados diretamente aos usuários, os quais terão instrumentos mais concretos para fazer sugestões, reclamações, com um *feedback* eficaz dos serviços prestados pela Prefeitura (FORTALEZA, 2019).

Percebe-se que o projeto “@valie/Diga lá turista” alinha-se às diretrizes da política de desenvolvimento turístico do Plano Diretor de Fortaleza (FORTALEZA, 2009) no sentido do incentivo à produção de mecanismos de controle da qualidade de produtos e serviços turísticos, públicos e privados, de modo a atender às expectativas dos turistas e contemplando também os interesses da população local.

O projeto “@valie/Diga lá turista” mostra-se inovador e útil para a melhoria dos serviços turísticos do município. E considerando que o turismo depende de outros serviços públicos (saúde, saneamento, comunicações etc.) que influenciam na qualidade percebida pelos turistas e visitantes, é essencial a integração da SETFOR com outras secretarias, de modo a se desenvolver um trabalho integrado na busca de soluções para os problemas levantados nas respostas catalogadas.

Quando indagado se as políticas públicas de turismo do município estão em conformidade com o plano diretor municipal, o gestor respondeu “sim”. E, por fim, quando questionado no formulário sobre possíveis sugestões para melhoria das políticas públicas de turismo do município no contexto do planejamento urbano, o gestor respondeu que não teria sugestões.

Considera-se que as ações promovidas pela SETFOR atendem, então, em sua maioria, às políticas do plano diretor municipal, necessitando-se de melhorias no tocante aos incentivos ao desenvolvimento do ecoturismo e à geração de emprego e renda pelo turismo.

4.2.2 Florianópolis

Os instrumentos que contemplaram o questionário aplicado aos gestores públicos foram: Incentivos ao desenvolvimento do ecoturismo; Acessibilidade nas áreas turísticas para pessoas com deficiência; Participação popular no planejamento turístico municipal; Estudos/pesquisas/projetos/ações para o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de turismo; Incentivos à geração de emprego e renda pelo turismo; Controle de qualidade de produtos e serviços turísticos.

Referente ao questionário aplicado ao gestor do IPUF, o gestor marcou a opção “Não” para todos os instrumentos citados. Ao ser questionado se as políticas públicas de turismo do município estão em conformidade com o plano diretor municipal, o gestor respondeu “Não”.

Por fim, quando indagado sobre possíveis sugestões para melhoria das políticas públicas de turismo do município no contexto do planejamento urbano, o gestor respondeu que: “Primeiro é necessário que a gestão pública seja mais técnica e menos política. Assim, as ações de planejamento podem seguir ações de curto, médio e longo prazos e não apenas o ciclo midiático do propagandismo político de dois em dois anos”.

A Secretaria Municipal de Turismo, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico de Florianópolis, por outro lado, indicou no questionário, através das respostas do gestor, a existência de todos os instrumentos, conforme discussão a seguir.

No primeiro instrumento do formulário “Incentivos ao desenvolvimento do ecoturismo”, o gestor indicou sua existência, tendo como especificação o “Programa Roteiros do Ambiente – Trilhas e Caminhos na Ilha de Santa Catarina – PRA”, iniciado em 2013 e já concluído, conforme resposta do gestor. Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, identificou-se que o programa tem por objetivo “revitalizar as trilhas e caminhos históricos de Florianópolis, sempre com a preocupação de manejar corretamente a vegetação e o solo, incentivando o uso adequado desses espaços públicos”¹⁵. O programa é uma parceria entre a Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM), a Secretaria Municipal de Turismo e entidades da sociedade civil organizada: Instituto Multidisciplinar de Meio Ambiente e Arqueoastronomia (IMMA), Instituto de Estudos Ambientais Trilheiros de Atitude (IEATA) e Associação Coletivo UC da Ilha¹⁶.

O Plano Diretor de Florianópolis (FLORIANÓPOLIS, 2014), conforme já discutido, estabelece que sejam permitidas em APP atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental, como a implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo.

Com a crescente urbanização no município de Florianópolis, esse programa tem papel fundamental na proteção dos recursos ambientais dos quais se utiliza a atividade turística, entendendo, conforme citações do referencial teórico de Gândara e Ramos (2008), Coriolano (2009) e Pinto (1998), que o patrimônio ambiental, formado pelos recursos naturais e culturais dos territórios, constitui-se em elemento fundamental para o desenvolvimento do turismo. As ações do programa citado necessitam estar acompanhadas de projetos voltados para a sinalização de trilhas que estimulem a visitação dos locais, ao mesmo tempo em que é preciso promover a educação ambiental no intuito de contribuir para o processo de conscientização ambiental, tanto por parte dos turistas quanto dos habitantes locais.

¹⁵ <https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/floram/index.php?pagina=notpagina¬i=18480>

¹⁶ <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/floram/index.php?pagina=notpagina¬i=16828>

Acerca do instrumento "Acessibilidade nas áreas turísticas para pessoas com deficiência", foi pontuado como ação correspondente o "Programa Dax um Banho", iniciado em 2018 e em desenvolvimento (2021), com as praias atendidas pelo programa sempre sem expansão, conforme informações preenchidas pelo gestor. Não houve mais indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, identificou-se que o programa, resultado de parceria entre a administração municipal, a Associação Florianopolitana de Deficientes Físicos (AFLODEF) e o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, é voltado para o atendimento a cadeirantes para usufruto do lazer em praias. Os cadeirantes são transportados até uma das praias acessíveis, onde os guarda-vidas do Corpo de Bombeiros realizam o atendimento aos cadeirantes. Os profissionais prestam o suporte durante todo o tempo em que o cadeirante se encontra no mar. A lista das praias acessíveis podem ser consultadas através do aplicativo de celular "Praia Segura"¹⁷.

Similar à ação promovida no município de Fortaleza, esse programa mostra-se de suma relevância para a promoção da acessibilidade turística e consequente inclusão social, atendendo às orientações do Plano Diretor de Florianópolis (FLORIANÓPOLIS, 2019) no sentido de se promover a acessibilidade, a qual será exigida em todos os projetos viários, públicos ou privados.

Sobre o instrumento "Participação popular no planejamento turístico municipal" o gestor relacionou como ação correspondente a atuação do Conselho Municipal de Turismo, com data inicial de atuação em 1993 e ainda com atividades em andamento (2021), que conta com mais de 25 instituições e tem participação em conselhos de diversas entidades. Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, identificou-se que o Conselho Municipal de Turismo foi criado pela Lei nº 3741 de 1992. Conforme o artigo 4º da lei, compete ao Conselho Municipal de Turismo (FLORIANÓPOLIS, 1992, n.p):

- I - sugerir as diretrizes básicas a serem obedecidas na política municipal de turismo;
- II - participar das entidades estaduais e nacionais de turismo;
- III - opinar, na esfera do Poder Executivo ou quando consultado pela Câmara Municipal, sobre ante-projetos ou projetos de lei que se relacionem com turismo;
- IV - VETADO.
- V - sugerir formas de incentivos fiscais voltadas para o desenvolvimento do turismo local;
- VI - estimular as iniciativas públicas e privadas, tendentes a desenvolver o turismo no Município;
- VII - VETADO.

¹⁷ <http://www.pmf.sc.gov.br/noticias/index.php?pagina=notpagina¬i=21787>

- VIII - analisar o mercado turístico definido os empreendimentos e ações prioritárias a serem estimuladas e incentivadas;
- IX - fomentar, direta ou indiretamente, as iniciativas, planos, programas e projetos que visem ao desenvolvimento da indústria do turismo, coordenando a execução de projetos considerados de interesse municipal;
- X - estimular e fomentar a ampliação, diversificação, reforma e melhoria da qualidade da infra-estrutura turística municipal;
- XI - definir critérios, analisar, aprovar e acompanhar os projetos de empreendimentos turísticos que sejam incentivados pelo Município;
- XII - inventariar, hierarquizar e ordenar o uso e a ocupação de áreas e locais de interesse turístico e estimular o aproveitamento turístico dos recursos naturais e culturais que integram o patrimônio turístico, com vistas à sua preservação, de acordo com a legislação pertinente;
- XIII - estimular as iniciativas destinadas a preservar o ambiente natural e a fisionomia sócio-cultural do Município, em articulação com os demais órgãos e entidades competentes;
- XIV - VETADO.
- XV - promover, junto às autoridades competentes, os atos e medidas necessários ao desenvolvimento das atividades turísticas, à melhoria ou ao seu aperfeiçoamento dos serviços oferecidos aos turistas e à facilitação do deslocamento de pessoas no território municipal, com finalidade turística;
- XVI - celebrar contratos, convênios, acordos e ajustes com organizações e entidades públicas ou privadas, para a realização de seus objetivos;
- XVII - conceder prêmios ou outros incentivos ao turismo;
- XVIII - organizar seu Regimento Interno.

A atuação do Conselho Municipal de Turismo de Florianópolis necessita estar pautada no que propõe a Conferência da Cidade do Plano Diretor de Florianópolis (FLORIANÓPOLIS, 2014) no sentido de promover amplo debate público sobre o planejamento estratégico do desenvolvimento urbano do município, com participação aberta a todos os cidadãos e organizações legalmente constituídas.

Os conselhos municipais de turismo são entidades fundamentais no processo de planejamento e gestão da atividade turística, como instrumentos de participação popular em prol da democratização das decisões políticas que influenciarão na sustentabilidade dos destinos turísticos.

Referente ao instrumento "Estudos/pesquisas/projetos/ações para o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de turismo", o gestor indicou como ação correspondente a própria atuação do Conselho Municipal de Turismo e soluções de Departamento de Tecnologia da Informação (DTI), como Harmo, Smart Tour e Tourqual, ações iniciadas em 2018 e ainda em desenvolvimento (2021). Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, coletaram-se informações sobre as tecnologias citadas. Conforme informações coletadas no *site* da empresa a Harmo *Feedback Intelligence*¹⁸, com uma das sedes localizadas em Florianópolis, é a primeira e única plataforma do mercado a integrar Gestão de Reputação

¹⁸ <https://harmo.me/sobre/>

Online, oferecendo uma visão 360 da experiência do cliente durante toda a jornada de compra para a construção de relações duradouras e rentáveis entre as marcas e seus clientes.

A Smart Tour Brasil¹⁹, com sede em Florianópolis, é uma *startup* catarinense que visa a criação de Rotas Turísticas Inteligentes por meio de tecnologia que se utiliza de *beacons*, pequenos dispositivos de localização *indoor* (similar ao GPS) que se comunicam com *smartphones* via *bluetooth* e *web* numa distância de até 70 metros, transferindo conteúdo diretamente na tela do celular do usuário, sem necessidade de navegação na internet, em tempo real.

Já o *Tourqual*²⁰, desenvolvido em Florianópolis, é um sistema de protocolos voltado para avaliação da qualidade de serviços e experiências. São quatro serviços (cliente oculto, gestão da pesquisa de avaliação, análise dos comentários *online* e consultoria) nas seguintes áreas: destinos e atrativos turísticos, restaurantes, hotéis, eventos, cervejarias e vinícolas, de modo a se desenvolver com excelência serviços e experiências em destinos, atrativos e equipamentos turísticos, auxiliando, assim, na tomada de decisão do cliente.

A tecnologia da informação traz ao turismo diversos benefícios que se traduzem em qualidade na prestação de serviços. Os exemplos citados revelam que cada vez mais a experiência turística está sendo considerada para avaliação dos serviços e implementação de melhorias contínuas, visando à satisfação do turista e proporcionando produtos cada vez mais personalizados, considerando os diversos segmentos turísticos e públicos existentes. Esse pensamento é reforçado por Grinover (1989), que, como já mencionado, diz que entre as preocupações fundamentais do planejamento e da política em ciência e tecnologia necessitam estar as atividades destinadas a conhecer e avaliar os recursos naturais de um país.

As tecnologias citadas podem gerar indicadores que auxiliem na ideia proposta pelo Plano Diretor de Florianópolis (FLORIANÓPOLIS, 2014) de criação do Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática, que teria como um de seus objetivos atuar na formulação, implementação, avaliação, monitoramento e revisão das políticas, programas, projetos e ações concernentes ao planejamento e à gestão urbana.

No tocante ao instrumento “Incentivos à geração de emprego e renda pelo turismo”, o gestor informou que há promoção e parcerias para promoção de emprego e renda pelo turismo, além de lei de incentivo à inovação, iniciadas no ano de 2017 e em desenvolvimento (2021). Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, identificou-se que a legislação citada trata-se

¹⁹ <https://smarttourbrasil.com.br/>

²⁰ <http://www.tourqual.com/>

da Lei Complementar nº 432, de 07 de maio de 2012, que dispõe sobre sistemas, mecanismos e incentivos à atividade tecnológica e inovativa, visando o desenvolvimento sustentável de Florianópolis. O artigo 3º do documento diz que:

a lei complementar estabelece medidas de incentivo às atividades tecnológicas e de inovação realizadas pelas organizações e cidadãos estabelecidos ou domiciliados no município de Florianópolis, visando promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental e a melhoria dos serviços públicos municipais de forma específica, nos termos do art. 132 da Lei Orgânica do Município de Florianópolis. (FLORIANÓPOLIS, 2012, n.p).

Avalia-se que as ações citadas não implicam necessariamente em incentivos à geração de emprego e renda pelo turismo. Legislações como as citadas tornam-se mais vigorosas quando traduzidas em ações concretas que suscitem resultados visíveis na geração de emprego e renda. Direitos existem em demasiado, o desafio se revela na efetivação de políticas públicas que promovam o bem-estar social; assim, pode-se falar com mais propriedade em “desenvolvimento sustentável”.

Para o instrumento “Controle de qualidade de produtos e serviços turísticos”, com ações iniciadas em 2018 e ainda em andamento (2021), o gestor indicou soluções já citadas anteriormente (Tourqual, Harmo, Smart Tour Brasil), além de futura tecnologia a ser aplicada no município, a qual denominou de “Toordata”.

Quando indagado se as políticas públicas de turismo do município estão em conformidade com o plano diretor municipal, o gestor respondeu “sim”. E, por fim, quando questionado no formulário sobre possíveis sugestões para melhoria das políticas públicas de turismo do município no contexto do gerenciamento costeiro, o gestor respondeu:

O Plano Diretor em vigor, de 2014, não contempla o turismo. Ele é um emaranhado complexo e pouco trata do assunto (em que pese a necessidade da elaboração de um plano diretor específico para o setor - que provavelmente ocorrerá quando as discussões sobre o atual Plano Diretor cessem na Câmara de Vereadores). O Conselho Municipal de Turismo é amplo e inclusivo, com representantes de segmentos variados, classes e nichos.

Considera-se que as ações promovidas pela Secretaria Municipal de Turismo, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico de Florianópolis atendem, então, em sua maioria, às políticas do Plano Diretor municipal, necessitando-se de melhorias no tocante a incentivos para geração de emprego e renda pelo turismo.

4.3 GOVERNANÇA TURÍSTICA

Abordam-se neste subcapítulo as políticas públicas relacionadas ao Programa de Regionalização do Turismo, contendo a compilação das informações coletadas por meio de questionário junto aos gestores públicos da Secretaria de Turismo do Estado do Ceará (SETUR-CE) e Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santa Catarina (SANTUR), e representantes da Instância de Governança Fortaleza e Instância de Governança Grande Florianópolis.

4.3.1 Fortaleza

Os instrumentos que contemplaram o questionário aplicado aos gestores públicos da Secretaria de Turística do Estado do Ceará (SETUR-CE) foram: Estudos estratégicos para o fortalecimento da política de turismo; Elaboração de projetos de infraestrutura turística; Ações de apoio à sensibilização e mobilização da comunidade e agentes turísticos; Produção de material técnico, didático, institucional para subsidiar a implementação de ações de fortalecimento do turismo; Estudos e pesquisas acerca da oferta e demanda turística segmentada; Ações de mobilização e fiscalização com os prestadores de serviços turísticos para formalização e cadastro no Sistema de Cadastro dos Prestadores de Serviço Turístico; Ações de organização e qualificação da produção associada ao turismo; Ações voltadas para a qualificação e certificação profissional e empresarial; Estudos e pesquisas voltados para as oportunidades de investimentos no âmbito do ativo turístico brasileiro; Parcerias público-privadas atualmente estabelecidas; Promoção de incentivos fiscais e tributários; Ações de incentivo ao associativismo, cooperativismo e empreendedorismo; Infraestrutura e equipamentos urbanos diretamente relacionados às atividades turísticas; Infraestrutura de acesso, tais como estradas turísticas, ferrovias, pontes, rodovias, túneis e viadutos, orlas; Terminais rodoviários, ferroviários, aeroviários, fluviais, lacustres e marítimos; Edificações de uso público destinadas a atividades indutoras de turismo; Restauração de edifícios, monumentos e conjuntos históricos; Guias e mapas turísticos; Banco de imagens e vídeos; Sinalização turística; Campanhas promocionais e publicitárias, além da produção das respectivas peças; Produção de materiais promocionais, tais como *banners*, cartazes, catálogos, folhetos, guias, livros, manuais, revistas, sacolas, pôsteres, postais, conteúdos digitais, vídeos e filmes; Realização de *famtrip* e *presstrip*; Portais (*site*) de regiões e destinos turísticos; Redes sociais e novas mídias; Centro de Atendimento ao Turismo; Organização de

rodadas de negócios; Participação em feiras e eventos; Medição dos resultados e impactos das atividades do turismo; Estudos e projeções das tendências da oferta e da demanda; Avaliação das tendências de novas tecnologias para o setor; Medição da Satisfação dos Turistas.

Acerca dos instrumentos “Estudos estratégicos para o fortalecimento da política de turismo” e “Elaboração de projetos de infraestrutura turística”, foi especificado pelo gestor como ação correspondente aos instrumentos a elaboração de um Plano Estratégico, iniciado em 2010 e ainda em desenvolvimento (2021). Não houve indicação de outros dados referentes a esses instrumentos no formulário pelo gestor, assim como não foram encontradas informações relacionadas em pesquisa documental.

A ausência de documentos para ações dessa magnitude, considerando também o tempo decorrido indicado (desde 2010), denotam falta de transparência em relação às políticas de turismo implementadas. Vale ressaltar que o Plano Ceará 2050 (CEARA, 2020), plataforma colaborativa de planejamento estratégico de longo prazo, cita o estado como referência nacional na adoção de modelos de governança estadual, tendo como base os modelos regionais; em termos de planejamento estratégico essa afirmação é questionável.

No instrumento “Ações de apoio à sensibilização e mobilização da comunidade e agentes turísticos”, foi indicado pelo gestor o “Programa Fortalecimento Institucional e Capital Humano”, com início no ano de 2021 e ainda em desenvolvimento (2021). O mesmo programa citado foi indicado no instrumento “Estudos voltados para a identificação e o fortalecimento de produtos ou roteiros turísticos”. Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, assim como não foram encontradas informações relacionadas em pesquisa documental.

Vale ressaltar que o Programa de Regionalização do Turismo (BRASIL, 2007) tem, entre seus objetivos, a diversificação da oferta turística; a ampliação e capacitação do mercado de trabalho; a oferta de qualidade ao produto turístico e estruturação dos destinos turísticos.

No instrumento “Produção de material técnico, didático, institucional para subsidiar a implementação de ações de fortalecimento do turismo”, o gestor indicou que está havendo, desde 2015, o desenvolvimento de cartilhas dos atrativos por região turística, ação ainda não concluída (2021). Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, assim como não foram encontradas informações relacionadas em pesquisa documental.

Nesse contexto e, conforme já discutido, entre as diretrizes da política de desenvolvimento turístico do Plano Diretor de Fortaleza (FORTALEZA, 2009) está o

fortalecimento dos mecanismos de divulgação da cidade de Fortaleza associada à sua Região Metropolitana como região turística sustentável.

O instrumento “Estudos e pesquisas acerca da oferta e demanda turística segmentada” foi confirmado pelo gestor através da realização de pesquisas de demanda e ofertas turísticas, que ocorrem desde o ano de 1996 e continuam em andamento (2021). Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, a última pesquisa de demanda e oferta turística, publicada no ano de 2011, refere-se a estudo de mercado que teve por objetivo analisar e validar o potencial para o turismo dos polos Litoral Leste (no qual o documento inseriu o município de Fortaleza), Chapada da Ibiapaba e Maciço do Baturité e, como consequência, identificar as áreas turísticas que têm condições de se tornar destinos consolidados (CEARÁ, 2011b).

Observa-se, assim, a necessidade de estudos mais recentes voltados para a oferta e demanda turística, visto que outros segmentos turísticos surgiram nos últimos anos e falta de informações relacionadas a esses segmentos podem limitar a própria dinâmica de organização entre a oferta e a demanda, e também a atuação dos operadores de mercado na formatação de produtos turísticos adequados para cada público. Considerando ainda que um dos objetivos do PRT (BRASIL, 2007) é voltado para a diversificação da oferta turística, reforçando-se a necessidade citada. Cabe ressaltar, também, que um dos objetivos do Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima de Fortaleza (FORTALEZA, 2018), segundo abordagem realizada no referencial teórico, trata da promoção do turismo histórico, cultural, gastronômico e o ecoturismo na cidade de Fortaleza, como meio para fortalecer a reconstrução da imagem da cidade para turistas e moradores.

Como descrição do instrumento “Ações de mobilização e fiscalização com os prestadores de serviços turísticos para formalização e cadastro no Sistema de Cadastro dos Prestadores de Serviço Turístico”, o gestor citou o Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos (CADASTUR), cuja ação foi iniciada em 1996 e ainda está em andamento (2021). Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, verificou-se que o sistema citado refere-se ao cadastro de pessoas físicas e jurídicas que atuam no setor turístico, sendo obrigatório para Agências de Turismo, Meios de Hospedagem, Organizadoras de Eventos, Transportadoras Turísticas, Parques Temáticos, Acampamentos Turísticos e Guias de Turismo-MEI (Microempreendedor Individual). O cadastro permite ao prestador atuar legalmente, de acordo

com a Lei Geral do Turismo (já discutida em capítulo anterior), por meio da emissão do Certificado Cadastur, assim como oferece benefícios aos cadastrados (BRASIL, 2020)²¹.

A Lei Geral do Turismo (BRASIL, 2008) estabelece que a atividade turística necessita ser promovida de forma sustentável e segura, o que implica em ações de fiscalização dos prestadores de serviços turísticos, com previsão de criação de cargos específicos para esse fim. No entanto, percebe-se que em municípios como Fortaleza, assim como em muitos outros destinos turísticos brasileiros, ainda há bastante deficiência nesse sentido. As ações de fiscalização muitas vezes resumem-se à atuação de órgãos, como a Polícia Militar, que não têm essa tarefa específica como atribuição do cargo, o que pode comprometer a qualidade do serviço ofertado. Portanto, a fiscalização de serviços turísticos no Brasil, incluindo a obrigatoriedade do CADASTUR, depende da criação de cargos e regimentos específicos que definam as atribuições necessárias para se exercer essa função específica.

No instrumento “Ações voltadas para a qualificação e certificação profissional e empresarial”, o gestor indicou como ação correspondente o PRODETUR I e II, PRODETUR Nacional e Programa Fortalecimento Institucional e Capital Humano, com início em 1996 e ainda em andamento (2021). Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, foi identificado o Anexo R do Manual de Operações do Programa de Desenvolvimento do Turismo Nacional – PRODETUR Ceará, denominado Qualificação Profissional e Empresarial. A saber:

Este anexo foi elaborado com base no alto grau de padronização da qualificação e do aperfeiçoamento profissional e empresarial existente atualmente e para orientar os Governos Estaduais e Municipais de acordo com a macro política setorial do país, para a Qualificação Profissional e Empresarial, voltada para o turismo e obedecem às normas do agente financiador internacional, ao apresentar: As condições de acesso ao Programa, estabelecendo os critérios e as exigências para ingresso; Análise das necessidades de qualificação ou de aperfeiçoamento profissional e empresarial das áreas turísticas; Identificação do público-alvo para qualificação; As condições para o recebimento dos recursos para a qualificação; Os procedimentos para execução, quanto à movimentação financeira, mecanismos de registro das atividades, controle, acompanhamento e avaliação dos resultados.

Busca também orientar, de forma clara e precisa os diversos agentes sociais e usuários envolvidos, direta ou indiretamente, sobre as etapas de operacionalização da Qualificação Profissional e Empresarial. (CEARÁ, 2011c, p. 06).

A qualificação profissional e empresarial para o turismo, no contexto cearense e nacional como um todo, ainda é uma questão delicada, o que se refletiu também no fechamento de diversas empresas da área na pandemia de COVID-19, vivida atualmente. Não

²¹ <https://cadastur.turismo.gov.br/hotsite/>

se percebe a profissionalização do turismo no Brasil como uma prioridade do governo; mesmo com tantas potencialidades turísticas, estar no topo do *ranking* de países mais visitados ainda parece um sonho distante. Esse pensamento é reforçado por Meira, Kushano e Neves (2018), que, ao analisarem o PNT 2018-2021, o qual contempla ações do PRODETUR, constatarem no plano a inexistência de metas no que se refere à qualificação profissional.

Referente ao instrumento “Ações de organização e qualificação da produção associada ao turismo”, o gestor indicou como ação correspondente o Projeto Clusters Econômicos, iniciado em 1996 e ainda em desenvolvimento (2021). Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, identificou-se que o programa refere-se a uma ação em parceria das Secretarias do Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SEDET) e de Ciência e Tecnologia e Educação Superior (SECITECE), e a vinculada Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP). O projeto atua na articulação e integração da iniciativa privada, academia, Sistema S e instituições de fomento, com o intuito de gerar oportunidades de empreendedorismo e emprego nas regiões de planejamento do estado do Ceará, por meio do desenvolvimento de inovações nos respectivos *clusters* econômicos de maior potencial e cuja formação de Ensino Superior e Profissionalizante tenha maior oferta na região. No *cluster* Grande Fortaleza I e Grande Fortaleza II, o turismo é uma das áreas contempladas pelo projeto. A distribuição dos *clusters* citados encontra-se na Figura 18, a seguir:

Figura 18 – *Clusters* Grande Fortaleza

Grande Fortaleza		
<i>G Fortaleza 1</i>	<i>G Fortaleza 2</i>	<i>G Fortaleza 3</i>
Fortaleza	Aquiraz	Caucaia
Maracanaú	Eusébio	São Gonçalo do Amarante
Maranguape	Horizonte	
Guaiúba	Cascavel	São Luís do Curu
Pacatuba	Pindoretama	Paracuru
Itaitinga	Chorozinho	Paraipaba
	Pacajus	Trairi

Fonte: Ceará (2020)²².

Essa integração entre secretarias e demais órgãos públicos em prol da produção associada ao turismo tem potencial para beneficiar grande parte da cadeia produtiva, visto

²² <https://www.sedet.ce.gov.br/2020/01/17/setor-produtivo-academia-e-governo-trabalhando-juntos-em-prol-do-desenvolvimento-do-ceara/>

que, conforme BRASIL (2011, p. 13), “o desenvolvimento de determinados produtos e sua associação à atividade turística geram uma oferta diferenciada”.

O instrumento “Estudos e pesquisas voltados para as oportunidades de investimentos no âmbito do ativo turístico brasileiro” foi confirmado pelo gestor e especificado como “pesquisas e inventários”, ação iniciada em 1996 e ainda em andamento (2021). Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, de modo também que não se encontram elementos suficientes para busca documental por ausência de maior detalhamento nas especificações do formulário.

Não houve, assim, clareza na resposta quanto aos estudos e pesquisas que efetivamente estão sendo realizados, considerando também a relevância desses estudos e pesquisas para a sustentabilidade econômica do destino, a qual está voltada, conforme já discutido (OLIVEIRA; MANSO, 2020), para uma melhor utilização dos recursos e uma gestão mais eficiente. Reforçando ainda que a Constituição do Estado do Ceará (1989), conforme já apontado, ressalta a necessidade de investimentos no fomento dos empreendimentos, equipamentos e instalações e na qualificação dos serviços.

No tocante ao instrumento “Parcerias público-privadas atualmente estabelecidas”, o gestor especificou como ações correspondentes o Centro de Eventos do Ceará e o Aeroporto Internacional de Fortaleza (FIGURA 19), iniciadas em 2018 e ainda não concluídas (2021). Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, relacionada às parcerias do Aeroporto Internacional de Fortaleza, identificou-se o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), o qual “foi criado, no âmbito da Presidência da República, pela Lei nº 13.334, de 2016, com a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização” (BRASIL, 2016, n.p)²³.

²³ <https://www.ppi.gov.br/sobre-o-programa>

Figura 19 – Aeroporto Internacional de Fortaleza



Fonte: Revista Mercado e Eventos (2020).

O PPI tem como objetivos (BRASIL, 2016, n.p):

- Ampliar as oportunidades de investimento e emprego e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em harmonia com as metas de desenvolvimento social e econômico do País;
- Garantir a expansão com qualidade da infraestrutura pública, com tarifas adequadas aos usuários;
- Promover ampla e justa competição na celebração das parcerias e na prestação dos serviços;
- Assegurar a estabilidade e a segurança jurídica dos contratos, com a garantia da mínima intervenção nos negócios e investimentos;
- Fortalecer o papel regulador do Estado e a autonomia das entidades estatais de regulação.

Ainda conforme o PPI (BRASIL, 2017)²⁴, o Aeroporto Internacional de Fortaleza foi arrematado em leilão em 16 de março de 2017, pela operadora alemã Fraport AG Frankfurt Airport Services, que pagou pelo aeroporto R\$ 1,505 bilhão até o final da concessão. O lance mínimo do leilão era de 25% do valor total da outorga, que no caso do aeroporto de Fortaleza representava o valor de R\$ 360 milhões. A Fraport ofertou R\$ 425 milhões e levou o aeroporto com ágio de 18% em relação ao valor estipulado para o lance mínimo.

²⁴ <https://www.ppi.gov.br/aeroporto-de-fortaleza>

Referente ao Centro de Eventos do Ceará (CEC) (FIGURA 20), as parcerias estão relacionadas ao Programa Estadual de Alianças Público-Privadas (PAPP), da Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Conforme informações obtidas, o programa tem como objetivo permitir que o poder público realize seus investimentos e garanta a manutenção e operação da infraestrutura, sem que lhe sejam impostos os limites de endividamento do setor público e que o fluxo de amortização dos investimentos realizados permitam manter a sua saúde fiscal e financeira (CEARÁ, 2021)²⁵.

Figura 20 – Centro de Eventos do Ceará



Fonte: SETUR-CE (2021).

O estímulo ao desenvolvimento de parcerias público-privadas mostra-se interessante no sentido de desonerar os cofres públicos, destinando-se verbas para áreas prioritárias como saúde e educação; no entanto, é preciso cautela nesses processos para que os bens públicos não fiquem totalmente entregues à dinâmica do mercado, cabendo ao Estado exercer seu papel regulador, no caso, para os serviços públicos ligados à atividade turística.

Vale ressaltar também que, no contexto da regionalização, a existência do Consórcio Nordeste, citado em legislação estadual que, conforme já discutido, tem como uma de suas

²⁵ <http://papp.seplag.ce.gov.br/papp/index.php/2016-10-03-19-42-27>

finalidades a elaboração de políticas e realização de ações conjuntas que proporcionem o desenvolvimento do turismo na região Nordeste (CEARÁ, 2019), possibilitando, assim, a ampliação de parcerias em âmbito regional. E, conforme também já mencionado, o Plano Nacional de Turismo 2018-2022 reforça a necessidade de realização de parcerias no turismo e adoção de mecanismos que propiciem a integração interinstitucional (BRASIL, 2018) e o próprio PRT (BRASIL, 2007)²⁶ baseia-se em princípios de cooperação intersetorial e interinstitucional.

Acerca do instrumento “Promoção de incentivos fiscais e tributários”, o mesmo foi especificado pelo gestor como “ICMS de combustíveis”, ação iniciada em 2015 e ainda em desenvolvimento (2021). Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, assim como não foram encontradas informações relacionadas em pesquisa documental.

Considera-se que a ação citada pelo gestor, por si só, não se constitui em uma promoção de incentivos fiscais e tributários para o turismo e, conforme apontado por Silveira e Rodrigues (2015) no referencial teórico, esses incentivos promovidos pelos governos nos três níveis da federação criam condições favoráveis para a atração de investimentos privados que contribuirão para a estruturação espacial do turismo.

O instrumento “Ações de incentivo ao associativismo, cooperativismo e empreendedorismo” foi especificado pelo gestor através do “Programa de Interiorização”, iniciado em 2010 e ainda em desenvolvimento (2021). Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, assim como não foram encontradas informações relacionadas em pesquisa documental.

É relevante destacar que entre as ações estratégicas da política de desenvolvimento econômico do Plano Diretor de Fortaleza (FORTALEZA, 2009) está a criação de um programa de fomento às experiências laborais comunitárias com a base no cooperativismo e associativismo. Se convertidas em políticas públicas e estimuladas pelos governos municipais e estaduais, essas ações propostas podem contribuir para a sustentabilidade econômica da Instância de Governança.

Acerca do instrumento “Infraestrutura e equipamentos urbanos diretamente relacionados às atividades turísticas”, o mesmo foi identificado pelo gestor através do Centro de Eventos, rodovias e aeroportos existentes, com ações iniciadas em 2010 e ainda em desenvolvimento (2021).

²⁶ http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros_brasil/introducao_a_regionalizacao_do_turismo.pdf

Essas infraestruturas e equipamentos têm capacidade de promover melhorias urbanas, considerando também o potencial de transformação socioespacial promovida pelo turismo urbano, conforme já discutido por Pérez (2018) e Allis e Vargas (2015) no referencial teórico.

O instrumento "Infraestrutura de acesso, tais como estradas turísticas, ferrovias, pontes, rodovias, túneis e viadutos, orlas" foi confirmado pelo gestor por meio da existência das rodovias CE-040 e CE-085, e túneis da Avenida Washington Soares, cujas ações foram iniciadas em 2010 e estão em desenvolvimento (2021).

Essas infraestruturas urbano-turísticas, viabilizadas com recursos públicos federais e estaduais, vem promovendo modificações nos territórios das capitais nordestinas desde a década de 1960, conforme apontado por Alves (2013) na discussão teórica. O Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) também contribuiu significativamente para melhorias urbanas em Fortaleza que também proporcionaram a distribuição dos fluxos turísticos para outros municípios do estado do Ceará.

No tocante ao instrumento "Terminais rodoviários, ferroviários, aeroviários, fluviais, lacustres e marítimos", o mesmo foi especificado pelo gestor através dos dez aeroportos regionais existentes no estado e dos Terminais Marítimos Mucuripe (FIGURA 21) e Pecém, com temporalização a partir de 2010 e ainda em desenvolvimento (2021).

Cabe ressaltar que o Terminal Marítimo do Pecém não possui função turística, apenas comercial. Conforme mencionado anteriormente, as ações do PNGC necessitam estar de acordo com as políticas públicas que incidam sobre a Zona Costeira, considerando, entre outras, a de transportes (BRASIL, 1997).

Figura 21 – Terminal Marítimo do Mucuripe



Foto: Jade Queiroz (2020).

O instrumento “Edificações de uso público destinadas a atividades indutoras de turismo” foi especificado pelo gestor através dos equipamentos turísticos Centro de Eventos do Ceará e Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura, ação iniciada em 2012 e ainda em desenvolvimento (2021).

Conforme já mencionado, o Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura (FIGURA 22), inaugurado em 1999, teve a atratividade reduzida com o tempo pela falta de integração com as intervenções na orla marítima de Fortaleza, criando-se nessa área oportunidades para a exploração sexual no turismo (PAIVA, 2014). Além do fator da exploração sexual, essa região do município também enfrenta problemas relacionados à falta de segurança pública. Um dos maiores atrativos culturais de Fortaleza, senão o maior, necessita de políticas públicas de revitalização da área do seu entorno, de modo a resgatar o fluxo de turistas e visitantes que se observava na década de 2000.

Figura 22 – Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura



Fonte: Governo do Estado do Ceará (2020).

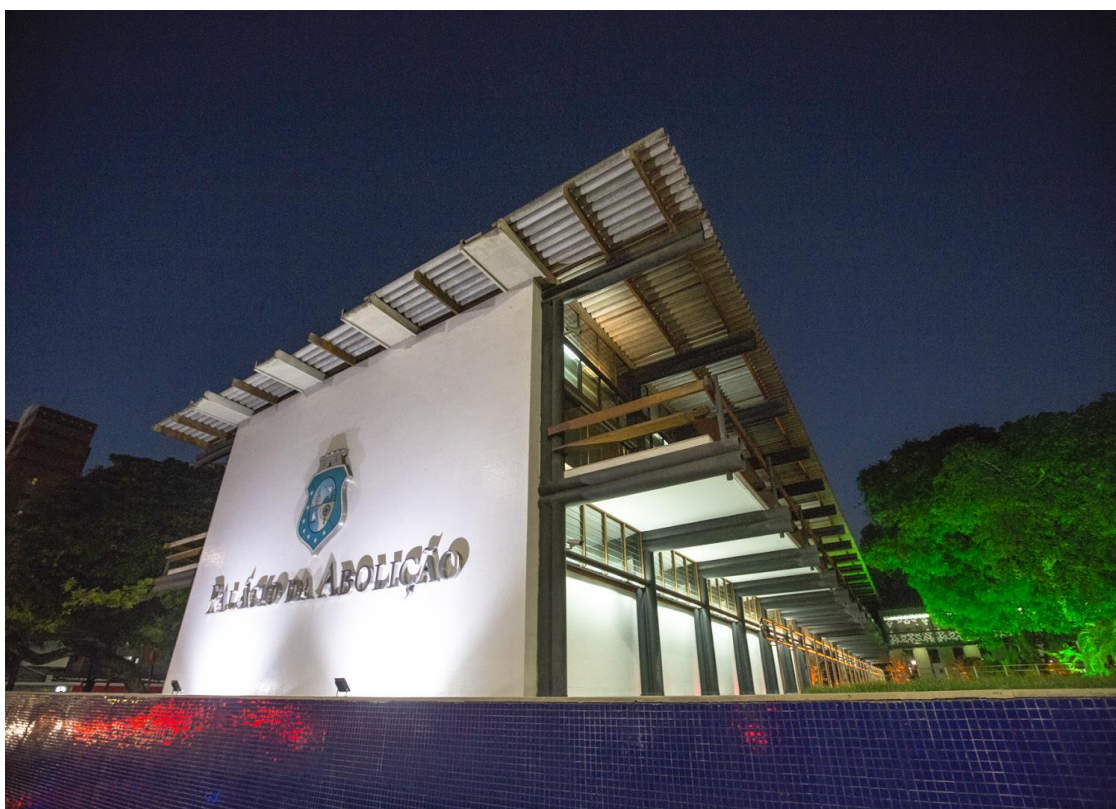
Sobre o instrumento "Restauração de edifícios, monumentos e conjuntos históricos", o gestor destacou nas especificações os patrimônios Palácio da Abolição, Museu da Imagem e do Som e Centro de Turismo, ação iniciada em 2010 e ainda em desenvolvimento (2021). Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas,

em pesquisa documental realizada, identificou-se que uma das obras mais recentes de restauração do Palácio da Abolição (FIGURA 23) ocorreu entre os anos de 2009 e 2010, e que o projeto de restauração, orçado em R\$ 19.565.935,41 (CEARÁ, 2009)²⁷ buscou, conforme Braga e Paiva (2016, p. 07), “identificar e preservar as características originais do edifício, uma vez que este havia sofrido diversas alterações ao longo do tempo e que, portanto, não precisavam ser preservadas”.

Ainda conforme Braga e Paiva (2016, p. 08):

Foram adicionados três novos elementos ao conjunto devido a novas demandas que surgiram com sua reabilitação: duas portarias de controle, um auditório localizado no subsolo para 215 pessoas e um novo abrigo para a passarela, em treliça de madeira com pequenos fechamentos em acrílico que simulam o desenho de uma renda, peça bastante conhecida do artesanato cearense.

Figura 23 – Palácio da Abolição



Fonte: Governo do Estado do Ceará (2020).

Vale ressaltar que, em agosto de 2021, foi concluída a requalificação e urbanização das ruas que compreendem o entorno do palácio da abolição e construção do estacionamento subterrâneo do prédio, obra no valor de R\$ 31.547.076,99 (CEARÁ, 2021)²⁸.

²⁷ <https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/obras/edificacoes/1326?locale=pt-BR>

²⁸ <https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/obras/edificacoes/2867?locale=pt-BR>

O projeto da obra de restauração do Museu da Imagem e do Som (MIS) (FIGURA 24), com previsão de entrega para o primeiro trimestre de 2022 (CEARÁ, 2021)²⁹, conta com diversos ambientes para comportar o acervo audiovisual que retrata a história cearense, além das áreas de vivência e técnica, como: sala de triagem e revisão de filmes, salas de projeção, estúdios para edição de vídeo e gravação de som, locais para exposição e atividades culturais, laboratórios de conservação, digitalização e fotografia, auditório, biblioteca, café e pátio externo (CEARÁ, 2020)³⁰.

Figura 24 – Museu da Imagem e do Som



Fonte: Secretaria de Cultura do Estado do Ceará (2021).

Por fim, contemplando o Centro de Turismo do Ceará (FIGURA 25), identificou-se que a obra de restauração (a primeira desde a sua criação em 1973) foi entregue no ano de 2010, na qual foi investido R\$ 1,9 milhão (sem correção monetária) em recursos advindos do Tesouro do Estado e do Ministério do Turismo. A reforma incluiu obras hidráulicas, elétricas, de refrigeração, restaurante, banheiros, lanchonete e quiosque. Também foi providenciado

²⁹ <https://www.secult.ce.gov.br/2021/07/22/novo-projeto-do-museu-da-imagem-e-do-som-do-ceara-mis-ce-foi-apresentado-em-live-nesta-quinta-22-7/>

³⁰ <https://www.ceara.gov.br/2020/08/18/obras-de-modernizacao-da-estrutura-do-museu-da-imagem-e-do-som-estao-na-reta-final/>

elevador panorâmico e substituídos pintura e piso, sendo hoje de pedra colonial. A EMCETUR possui 104 lojas à disposição dos visitantes e turistas (CEARÁ, 2010)³¹.

Figura 25 – Centro de Turismo do Ceará



Fonte: Governo do Estado do Ceará (2014)³².

Conforme já discutido, o Plano Diretor de Fortaleza (FORTALEZA, 2009) trata da criação de Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico (ZEPH), entendidas como áreas do município formadas por sítios, ruínas, conjuntos ou edifícios isolados de relevante expressão arquitetônica, artística, histórica, cultural, arqueológica ou paisagística e que têm como objetivo a preservação e a conservação do patrimônio histórico, arquitetônico, arqueológico, cultural e paisagístico, e o incentivo ao uso dessas áreas com atividades relacionadas ao turismo.

Ademais, conforme informações coletadas no site do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) (FORTALEZA, 2002), os bairros que constituem as ZEPH do município são Centro, Jacarecanga, Parangaba e Praia de Iracema. O IPLANFOR, em parceria com a Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Universidade do Estado do Ceará (UECE) e Universidade Federal do Ceará (UFC), vem elaborando estudos sobre as Zonas

³¹ <https://www.ceara.gov.br/2010/03/17/inauguracao-da-nova-emcetur-impulsionara-o-turismo-no-ceara/>

³² <https://www.ceara.gov.br/2014/06/26/governo-do-estado-mantem-quatro-centros-de-atendimento-ao-turista-em-fortaleza/>

Especiais de Interesse Social (ZEIS)³³, no sentido de tornar o processo de regularização de uso e ocupação do solo mais compatível às necessidades e realidade das comunidades.

Estudos como o citado necessitam ser ampliados para as Zonas Especiais de Fortaleza, incluindo as ZEPH, de modo a contribuir para a definição de parâmetros de uso e ocupação do solo que estimulem a proteção do patrimônio material e imaterial do município, colaborando, assim, para a sustentabilidade social.

Os instrumentos “Guias e mapas turísticos”, “Banco de imagens e vídeos”, “Sinalização turística”, “Campanhas promocionais e publicitárias, além da produção das respectivas peças”, “Produção de materiais promocionais, tais como *banners*, cartazes, catálogos, folhetos, guias, livros, manuais, revistas, sacolas, pôsteres, postais, conteúdos digitais, vídeos e filmes”, “Realização de *famtrip* e *presstrip*” foram relacionados pelo gestor ao Plano de Marketing da SETUR-CE, com ações que se estendem desde o ano de 1996 até a atualidade (2021). Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, identificou-se que o Plano de Marketing da SETUR-CE cita o Estudo de Mercado dos Polos Turísticos do Estado do Ceará, executado durante o ano de 2011, que é parte componente do PRODETUR Ceará, compreendendo os três polos que fazem parte do programa: Litoral Leste, Chapada da Ibiapaba e Maciço do Baturité. O estudo, conforme informações coletadas, foi pioneiro no mercado turístico brasileiro, envolvendo pesquisas e estudos junto a diferentes segmentos do *trade* turístico: operadores, demanda atual, demanda potencial, oferta turística e concorrência (CEARÁ, 2021).

O Plano de Marketing da SETUR-CE, entretanto, revela-se limitado. Os dados são apresentados de forma superficial, faltando, assim, elementos que forneçam subsídios para estratégias de mercado, a exemplo da segmentação, que pode contribuir para o fortalecimento da regionalização do turismo proposta no Plano Nacional de Turismo 2018-2022 (BRASIL, 2018) também pode ser adotada, conforme citado por Mota e Filho (2011), como uma estratégia de marketing usada pela administração de serviço.

Referente ao instrumento “Portais (*site*) de regiões e destinos turísticos”, o gestor especificou o *site* <www.descubraceara.com.br>, criado em 2015 e ainda em desenvolvimento (2021). Foram buscadas mais informações no site disponibilizado, porém, o mesmo encontrava-se inativo no momento da busca.

³³ <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/>

Os portais e *sites* contribuem significativamente para a divulgação de regiões e destinos turísticos. Problemas como a inatividade do *site* citada afetam diretamente a divulgação do destino e como uma das diretrizes da política de desenvolvimento turístico do Plano Diretor de Fortaleza (FORTALEZA, 2009) está o fortalecimento dos mecanismos de divulgação da cidade de Fortaleza associada à sua Região Metropolitana como região turística sustentável, cabendo à SETUR-CE estar alinhada a essa política e contribuindo, assim, para o fortalecimento da regionalização do turismo.

O instrumento “Redes sociais e novas mídias” foi especificado pelo gestor como *sites*, Facebook e Instagram. Constatou-se em busca na *internet* que o perfil do Instagram que foi identificado no formulário é inexistente e o perfil oficial da SETUR-CE no Facebook³⁴ é pouco alimentado. Hoje, na Era da Informação, as redes sociais têm importância fundamental na divulgação dos destinos turísticos e quando os órgãos oficiais de turismo, enquanto peças fundamentais do marketing turístico, não têm o devido cuidado de alimentar conteúdo nessas redes, o destino turístico pode quedar-se em desvantagem em termos de competitividade turística, a qual conforme citado por Mota (2015) constitui-se em um veículo com grande potencial de gerar qualidade de vida aos moradores de uma localidade turística.

O instrumento “Centro de atendimento ao turismo” foi especificado pelo gestor através da existência de quatro Centros de Atendimento ao Turista (CAT), criados a partir de 2007 e já concluídos. Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, identificou-se que os quatro CATs estão localizados nos seguintes pontos da cidade de Fortaleza: Centro de Turismo (EMCETUR), Aeroporto Internacional de Fortaleza, Ponte dos Ingleses e Terminal Rodoviário Engenheiro João Tomé. Os CATs contam com dezoito informantes turísticos fluentes em pelo menos uma língua estrangeira. Além da orientação especializada, a SETUR-CE disponibiliza guias turísticos com os principais destinos turísticos do estado e uma cartilha de orientações sobre direitos e deveres, o Manual do Turista Consumidor (CEARÁ, 2014).

É obrigação do estado zelar pelo bom nível de conservação dos CATs, compreendendo que, conforme Gohr, Santos e Veiga (2009), o tipo de informação e a forma como ela é recebida nesses centros influenciam na qualidade percebida dos destinos turísticos e, consequentemente, na satisfação do turista.

Os instrumentos “Organização de rodadas de negócios” e “Participação em feiras e eventos” foram especificados pelo gestor como Feiras Nacionais e Internacionais, cujas ações

³⁴ <https://www.facebook.com/seturce>

foram iniciadas em 1996 e ainda estão em desenvolvimento (2021). O gestor, portanto, não especificou os eventos pertinentes aos instrumentos citados.

A participação em eventos, sejam eles nacionais ou internacionais, tem papel relevante no marketing turístico das destinações, estimulando a divulgação dos destinos turísticos e seus produtos. Em tempos de pandemia e isolamento social, os eventos virtuais tornaram-se uma alternativa para esse fim.

No tocante aos instrumentos “Medição dos resultados e impactos das atividades do turismo” e “Estudos e projeções das tendências da oferta e da demanda”, o gestor especificou como ação correspondente os agregados turísticos, iniciados em 1996 e ainda em desenvolvimento (2021). Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, identificou-se que a ação citada refere-se a estudo de indicadores turísticos desenvolvido pela Coordenadoria de Desenvolvimento de Destinos e Produtos Turísticos – Célula de Estudos e Pesquisas da SETUR-CE, sendo o último referente ao período de 2006-2017. Os indicadores dispostos no estudo (CEARÁ, 2018b, n.p) são:

- a) Demanda turística via Fortaleza;
- b) Empregos das atividades características do turismo;
- c) Sazonalidade da taxa de ocupação hoteleira de Fortaleza;
- d) Oferta hoteleira do estado do Ceará;
- e) Receita turística e impacto sobre o PIB;
- f) Estrutura e distribuição dos gastos dos turistas;
- g) Agregados turísticos do Ceará (Demanda Turística Via Fortaleza - Nacional e Internacional, Demanda Hoteleira de Fortaleza, Taxa de ocupação hoteleira, Gastos per capita, Receita Turística Direta, Renda Gerada, Oferta Hoteleira no Ceará, Empregos nas Atividades do Turismo, Movimento no Aeroporto)
- h) Impactos da Hoteleira na Economia
- i) Demanda turística via Fortaleza segundo a motivação
- j) Principais mercados emissores para o Ceará via Fortaleza
- k) Movimentação Turística no Ceará
- l) Movimento no Aeroporto Internacional Pinto Martins
- m) Prestadores de Serviços Turísticos
- n) Avaliação dos equipamentos e serviços em Fortaleza.

A realização de pesquisas como essa apresentada e a consequente geração de indicadores geram subsídios para nortear as políticas de planejamento e gestão do turismo, incluindo o viés da governança e da regionalização do turismo e considerando também o enfoque territorial do PRT (BRASIL, 2011), cabendo ressaltar também, conforme já discutido, que um dos princípios da Política de Gerenciamento Costeiro do Estado do Ceará (CEARÁ, 2006) trata da adoção dos princípios da prevenção e da precaução diante de impactos ambientais negativos ou da iminência de dano grave ou irreversível aos recursos

ambientais presentes na zona costeira, devendo-se, em face da concretização do dano, apurar, de imediato, a responsabilidade respectiva, além de aplicação de medidas mitigadoras.

O instrumento “Avaliação das tendências de novas tecnologias para o setor” foi especificado pelo gestor como “Evolução recente do turismo”, ação iniciada em 1996 e ainda em desenvolvimento (2021). Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, identificou-se que a ação citada refere-se à publicação da SETUR-CE “Evolução recente do turismo no Ceará 2006-2016”. No documento, destacam-se alguns trechos que revelam a preponderância de Fortaleza no contexto do turismo cearense (CEARÁ, 2016a, n.p):

Para fazer Fortaleza destino turístico, realizaram-se investimentos em obras, com estruturas urbanas melhoradas e turísticas. O litoral é reordenado em atividades turísticas, inserido na lógica de ocupação moderna. O planejamento em desenvolvimento pelo governo transforma o Ceará em espaço turístico. Os investimentos tiveram êxito, visto que, no início do século XXI, a Capital recebe mais de um milhão de turistas, com geração de renda e emprego.

[...]

Apesar do passeio ainda ser a maior motivação do turista que visita o Ceará (44,9%), o turismo de eventos e negócio tem uma participação extremamente importante na atividade turística no Estado, com 28,7% do fluxo total. Esse cenário é corroborado pelo crescente número de feiras e congressos realizados em Fortaleza após a inauguração do Centro de Eventos do Ceará. Somente em 2016, foram realizados 128 eventos (69 locais, 14 regionais, 38 nacionais e 7 internacionais) no CEC.

[...]

A região turística principal é Fortaleza, acolhe o turista como cidade balneária conhecida como de verdes mares. A temperatura de clima tropical é de 25° a 27°, clima perfeito para mergulho nas águas mornas da Praia do Futuro e da região metropolitana.

Apesar de o documento abordar sucintamente sobre a necessidade de interiorização do turismo como forma de desconcentrar o turismo da capital e promover, assim, a regionalização, percebe-se pelo conteúdo do documento que as políticas públicas voltam-se prioritariamente para investimentos em Fortaleza. Contraditoriamente, o Plano Ceará 2050 (CEARÁ, 2019), conforme discutido, destaca o Ceará como referência nacional em termos de governança e regionalização do turismo.

O último instrumento, “Medição da Satisfação dos Turistas”, foi especificado pelo gestor através das pesquisas de demanda turísticas realizadas pela SETUR-CE, com ações iniciadas em 1996 e ainda em desenvolvimento (2021). Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor e, quanto a esse instrumento, considera-se que o mesmo já está contemplado pelo estudo de indicadores turísticos citado anteriormente.

Quando indagado se as políticas públicas de turismo do município, enquanto membro da Instância de Governança Fortaleza, estão em conformidade com as diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo, o gestor respondeu que “sim”. E, por fim, quando questionado no formulário sobre possíveis sugestões para melhoria das políticas públicas de turismo do município no contexto do Programa de Regionalização do Turismo, o gestor respondeu que: “Acredito que as Instâncias de Governanças Regionais poderiam ser formalizadas, ou seja, possuir um CNPJ para ter maior independência do estado e buscar recursos próprios para desenvolver a região”.

Considera-se que as ações promovidas pela Secretaria de Turismo do Estado do Ceará atendem, então, parcialmente às políticas do Programa de Regionalização do Turismo, necessitando-se de melhorias para os seguintes instrumentos: Estudos estratégicos para o fortalecimento da política de turismo; Elaboração de projetos de infraestrutura turística; Estudos e pesquisas acerca da oferta e demanda turística segmentada; Estudos e pesquisas voltados para as oportunidades de investimentos no âmbito do ativo turístico brasileiro; Promoção de incentivos fiscais e tributários; Ações de incentivo ao associativismo, cooperativismo e empreendedorismo; Guias e mapas turísticos; Banco de imagens e vídeos; Sinalização turística; Campanhas promocionais e publicitárias, além da produção das respectivas peças; Produção de materiais promocionais, tais como *banners*, cartazes, catálogos, folhetos, guias, livros, manuais, revistas, sacolas, pôsteres, postais, conteúdos digitais, vídeos e filmes; Realização de *famtrip* e *presstrip*; Portais (*site*) de regiões e destinos turísticos; Redes sociais e novas mídias.

4.3.2 Florianópolis

Os instrumentos que contemplaram o questionário aplicado aos gestores públicos da Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santa Catarina (SANTUR) foram: Estudos estratégicos para o fortalecimento da política de turismo; Elaboração de projetos de infraestrutura turística; Ações de apoio à sensibilização e mobilização da comunidade e agentes turísticos; Produção de material técnico, didático, institucional para subsidiar a implementação de ações de fortalecimento do turismo; Estudos e pesquisas acerca da oferta e demanda turística segmentada; Ações de mobilização e fiscalização com os prestadores de serviços turísticos para formalização e cadastro no Sistema de Cadastro dos Prestadores de Serviço Turístico; Ações de organização e qualificação da produção associada ao turismo; Ações voltadas para a qualificação e certificação profissional e empresarial; Estudos e

pesquisas voltados para as oportunidades de investimentos no âmbito do ativo turístico brasileiro; Parcerias público-privadas atualmente estabelecidas; Promoção de incentivos fiscais e tributários; Ações de incentivo ao associativismo, cooperativismo e empreendedorismo; Infraestrutura e equipamentos urbanos diretamente relacionados às atividades turísticas; Infraestrutura de acesso, tais como estradas turísticas, ferrovias, pontes, rodovias, túneis e viadutos, orlas; Terminais rodoviários, ferroviários, aeroviários, fluviais, lacustres e marítimos; Edificações de uso público destinadas a atividades indutoras de turismo; Restauração de edifícios, monumentos e conjuntos históricos; Guias e mapas turísticos; Banco de imagens e vídeos; Sinalização turística; Campanhas promocionais e publicitárias, além da produção das respectivas peças; Produção de materiais promocionais, tais como *banners*, cartazes, catálogos, folhetos, guias, livros, manuais, revistas, sacolas, pôsteres, postais, conteúdos digitais, vídeos e filmes; Realização de *famtrip* e *presstrip*; Portais (*site*) de regiões e destinos turísticos; Redes sociais e novas mídias; Centro de Atendimento ao Turismo; Organização de rodadas de negócios; Participação em feiras e eventos; Medição dos resultados e impactos das atividades do turismo; Estudos e projeções das tendências da oferta e da demanda; Avaliação das tendências de novas tecnologias para o setor; Medição da Satisfação dos Turistas.

Referente aos instrumentos “Estudos estratégicos para o fortalecimento da política de turismo”, “Estudos e pesquisas acerca da oferta e demanda turística segmentada” e “Medição de satisfação dos turistas”, o gestor especificou como ação relacionada o “Almanach”³⁵, tendo sido criado em setembro de 2020 e já concluído. Não houve mais indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, identificou-se que a ação citada refere-se a boletim elaborado pela Diretoria de Estudos e Inovação da SANTUR, que analisa o comportamento do mercado turístico. Nas áreas de investigação envolvidas, as informações são dirigidas aos profissionais, acadêmicos especialistas, agentes públicos e privados com propósito de conhecimento e aprimoramento do setor turístico. A ferramenta, então, reúne dados abertos relacionados ao setor, facilitando a organização, apresentação e compreensão das atividades características do turismo (ACTs) no estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2021).

Conforme discutido, a legislação turística do estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2006), nos Subprogramas Sustentabilidade de Destinações Turísticas, Sensibilização e Conscientização Turística, Informações e Estudos Turísticos, estimula o

³⁵ http://www.santur.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5439:segunda-edicao-do-boletim-almanach-dados-do-verao-sc-esta-no-ar&catid=22&Itemid=197

apoio a projetos que contemplem: o incentivo à implementação de planos de manejo em locais ecológicos; o estímulo ao estudo de capacidade de carga em atrativos naturais; o fomento a prospecções do meio ambiente para subsidiar a sustentabilidade de atrações turísticas; o estímulo à conscientização turística nas escolas.

Ainda no tocante à legislação citada, cabe ressaltar que, em suas diretrizes de atuação gerencial para a gestão das políticas públicas de turismo, propõe-se a busca de parcerias com o Ministério do Turismo para a realização de estudos e pesquisas para a área e políticas de incentivo à regionalização do turismo.

O Plano Diretor de Florianópolis (Florianópolis, 2014), conforme abordado, propõe a criação de Plano Setorial de Equipamentos para o turismo, voltado para estudos e propostas que orientem o ordenamento do setor e sejam uma extensão do Plano Diretor.

A abordagem do Plano Catarina 2030 (2018) também tem entre suas estratégias para o desenvolvimento do turismo em todas as regiões turísticas a construção de sistemas de informações e estatísticas para o monitoramento das atividades turísticas.

A divulgação de informações turísticas em forma de boletim mostra-se eficiente no sentido da constante atualização de dados, revelando, assim, um acompanhamento regular das políticas públicas de turismo do município.

O instrumento “Ações de apoio à sensibilização e mobilização da comunidade e agentes turísticos” foi especificado pelo gestor com ações relacionadas à contratação de empresa para a elaboração de plano de trabalho para execução de projeto, mobilização dos atores estratégicos e capacitação das instâncias de governança das regiões turísticas de Santa Catarina. Ainda conforme o gestor, as ações tiveram início em 07 de março de 2018 e estão em desenvolvimento (2021).

Na discussão sobre o Plano Catarina 2030 (SANTA CATARINA, 2018a), entre as ações estratégicas indicadas para o desenvolvimento do turismo nas regiões turísticas do estado está a capacitação dos atores locais (públicos, privados e sociedade civil organizada) das regiões turísticas, por meio da realização de encontros, oficinas, *workshops*.

O órgão estadual de turismo (SANTUR) necessita estar cada vez mais próximo das instâncias de governança, de modo que haja um alinhamento entre as políticas estaduais e municipais de turismo.

No instrumento “Produção de material técnico, didático, institucional para subsidiar a implementação de ações de fortalecimento do turismo”, o gestor informou que há cartilha informativa sobre atrativos turísticos, produzida no primeiro semestre de 2019 e já concluída. Não foram encontradas informações sobre a cartilha em pesquisa documental. No entanto,

entende-se que o boletim citado anteriormente pode ser incluído nesta categoria de instrumento.

Acerca do instrumento “Estudos voltados para a identificação e o fortalecimento de produtos ou roteiros turísticos”, o gestor especificou como ações correspondentes o Plano de Marketing etapa IV/Programa SC Rural TRAF/SC, que tiveram início em dezembro de 2017 e já foram concluídos. Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, identificou-se que o plano refere-se à execução de ações voltadas para a criação de duas rotas de Turismo Rural na Agricultura Familiar (TRAF), com abrangência delimitada a onze municípios, sendo sete na Unidade Territorial Planejamento (UTP) de Concórdia, no Oeste Catarinense, a saber, Alto Bela Vista, Concórdia, Ipira, Itá, Peritiba, Piratuba e Seara; e quatro na UTP conhecida turisticamente como a região dos Canyons, no Sul do estado, sendo estes Jacinto Machado, Morro Grande, Praia Grande e Timbé do Sul. O município de Florianópolis, entretanto, não está incluso nessa política (SANTA CATARINA, 2017)³⁶; de todo modo, iniciativas como essa são relevantes no contexto da regionalização do turismo e podem servir de exemplo para outros municípios do estado no desenvolvimento de roteiros integrados e consequente promoção do desenvolvimento regional.

Cabe ressaltar que, conforme discussão sobre o Plano Catarina 2030 (SANTA CATARINA, 2018a), entre as ações estratégicas indicadas para o desenvolvimento do turismo nas regiões turísticas do estado está a estruturação de circuitos, rotas e atrativos turísticos, dinamizando, assim, a oferta turística dos municípios.

Ademais, a Política Nacional de Turismo, conforme citado, estimula a criação, consolidação e difusão dos produtos e destinos turísticos, visando atrair turistas para regiões que têm grande potencial e menor desenvolvimento econômico e social (MENDES; RINO, 2011).

Destaca-se também, segundo analisado (NOBREGA, 2012), que um dos objetivos do PRT é a desconcentração da oferta turística brasileira, localizada predominantemente no litoral, propiciando a inclusão de novos destinos nos roteiros comercializados pelo mercado de agenciamento de viagens.

Essas iniciativas podem atenuar os efeitos causados pela sazonalidade turística, trazendo um fluxo turístico mais regular para os destinos, como Florianópolis e regiões turísticas.

³⁶ http://www.santur.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&view=document&alias=2774-1-4-plano-de-marketing&category_slug=sc-rural&Itemid=245

O instrumento “Ações de mobilização e fiscalização com os prestadores de serviços turísticos para formalização e cadastro no Sistema de Cadastro dos Prestadores de Serviço Turístico” foi especificado pelo gestor através de ação de apoio à campanha de formalização dos prestadores de serviços turísticos com a adesão ao CADASTUR, com início em fevereiro de 2018 e já concluída. Não houve detalhamento acerca da metodologia da ação. Campanhas como essa contribuem para a legalização dos negócios turísticos, compreendendo-se o CADASTUR como uma obrigação legal, conforme já discutido anteriormente neste capítulo.

Nos instrumentos “Ações voltadas para a qualificação e certificação empresarial” e “Ações de organização e qualificação da produção associada ao turismo”, o gestor informou nas especificações que foi estabelecida parceria com o Senac-SC para a oferta de cursos nas áreas de turismo e hospitalidade, na modalidade de EAD, voltados à qualificação profissional de trabalhadores do setor, ação iniciada em maio de 2020 e já concluída.

Entre as ações propostas pela Constituição do Estado de Santa Catarina (1989) para a consecução do plano diretor de turismo nos municípios, conforme abordado, está a qualificação dos serviços. Vale ressaltar que o Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC) – Campus Florianópolis já há muitos anos oferta cursos na área de turismo e hospitalidade gratuitamente, constituindo-se em potenciais parceiros nas políticas de capacitação promovidas pelo estado de Santa Catarina.

Os instrumentos “Estudos e pesquisas voltados para as oportunidades de investimentos no âmbito do ativo turístico brasileiro” e “Organização de rodadas de negócios” foram especificados pelo gestor através da ação Demoday Inovatur, com início em julho de 2021 e já concluída. Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, identificou-se que a ação tratou-se de evento promovido pela SANTUR, a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação (FAPESC) e a empresa Gestalt Open Innovation.

O evento citado integra o Programa Inovatur, lançado em setembro de 2020 para incentivar os segmentos turísticos em projetos de inovação e fomentar o desenvolvimento de soluções inovadoras e novas empresas. Foi realizado processo seletivo, no qual foram escolhidas treze iniciativas de seis regiões turísticas do estado (dentre elas a região Grande Florianópolis) e de diferentes segmentos, como turismo de aventura, gastronomia, agroturismo, promoção de atrativos e serviços turísticos. O investimento do Governo do

Estado no programa foi de R\$ 300 mil, viabilizando a realização de *workshops* de capacitação e mentorias para aperfeiçoamento dos modelos de negócio (SANTA CATARINA, 2021)³⁷.

O investimento público em inovação para o turismo pode trazer retornos em prol do desenvolvimento das Instâncias de Governança Regional do turismo, entendendo que, conforme citado (MAZARO, 2017), a inovação é um elemento de competitividade para os destinos e regiões turísticas.

Em relação aos instrumentos “Parcerias público-privadas atualmente estabelecidas” e “Infraestrutura e equipamentos urbanos diretamente relacionados às atividades turísticas”, o gestor citou a licitação para o Centro de Eventos de Balneário Camboriú, iniciada em maio de 2021 e já concluída. Não foi especificado pelo gestor o objetivo da licitação, assim como não foi esclarecido se essa ação tem relação com o município de Florianópolis.

Entre as ações propostas pela Constituição do Estado de Santa Catarina (1989) para a consecução do plano diretor de turismo nos municípios, conforme abordado, está a infraestrutura básica necessária à prática do turismo, apoiando e realizando investimentos no fomento dos empreendimentos, equipamentos e instalações, por meio de linhas de crédito especiais e incentivos fiscais.

O instrumento “Promoção de incentivos fiscais e tributários” foi especificado pelo gestor através de efetivação de parceria com bancos de fomento para agilizar a liberação de recursos do Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR), iniciada no primeiro semestre de 2021 e já concluída. Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, identificou-se que o FUNGETUR refere-se a fundo criado pelo Governo Federal de concessão de crédito financeiro a empresários brasileiros para fomento do turismo como estratégia para o desenvolvimento social e econômico (BRASIL, 2020)³⁸.

Ainda conforme o documento citado (BRASIL, 2020, p. 02), o FUNGETUR

possui como principais diferenciais as taxas, que são pré-definidas e menores que as comumente praticadas no mercado, além da possibilidade de ser utilizado para financiar capital de giro, aquisição de bens (máquinas e equipamentos) e realização de obras (implantação, modernização, ampliação ou reforma).

Ademais, identificou-se na pesquisa documental que o governo do estado de Santa Catarina criou o Programa SC Mais Renda Empresarial Catarina para auxiliar micro e pequenos empreendedores no enfrentamento dos prejuízos econômicos e sociais provocados

³⁷ <http://www.fapesc.sc.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/cp-fapesc-santur-28-2021.pdf>

³⁸ <https://www.gov.br/turismo/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/fungetur/GuiaFungetur260721.pdf>

pela pandemia de COVID-19. A linha de crédito é destinada às empresas com faturamento bruto até R\$ 4,8 milhões/ano, que tenham a atividade principal ou secundária relacionada à cadeia produtiva do turismo (SANTA CATARINA, 2021)³⁹.

Vale ressaltar, conforme discutido, que o Plano Diretor de Florianópolis (FLORIANÓPOLIS, 2014) estabelece que o município, mediante criação de Lei Complementar, poderá instituir Áreas de Desenvolvimento Incentivado (ADI) com concessão de incentivos fiscais a empreendimentos de comprovada qualidade ou elevada geração de empregos, destinadas a complexos esportivos, culturais e temáticos.

A pandemia de COVID-19 trouxe danos significativos para o turismo no Brasil e no mundo, com fechamento de diversos negócios. A concessão de créditos promovida pelo governo de Santa Catarina estimulou o reaquecimento do mercado turístico à proporção que as medidas de restrição de movimentação afrouxaram, com a exigência de protocolos de segurança. A abertura gradual do turismo, com estímulos governamentais, pode aumentar a confiança do empresariado no poder público, não deixando, assim, de ser também uma estratégia política.

Acerca do instrumento “Ações de incentivo ao associativismo, cooperativismo e empreendedorismo”, o gestor indicou no formulário a realização de ações de apoio ao turismo rural, com início no ano 2018 e já concluída. Essas ações, porém, não foram delimitadas pelo gestor na resposta do formulário.

O Plano Catarina 2030 (SANTA CATARINA, 2018a) e o Plano Diretor de Florianópolis (2014), como já abordado, tratam da relevância do empreendedorismo através da criação de mecanismos de incentivos para o desenvolvimento das atividades produtivas locais, em especial, o turismo.

Sobre o instrumento "Infraestrutura de acesso, tais como estradas turísticas, ferrovias, pontes, rodovias, túneis e viadutos, orlas fluviais, lacustres e marítimas”, o gestor especificou como ação correspondente melhorias na Trilha do Farol, com início em dezembro de 2020 e já concluída. Não houve indicação de outros dados referentes a esses instrumentos no formulário pelo gestor, assim como não foram encontradas informações relacionadas em pesquisa documental.

Como já apontado por Silveira e Rodrigues (2015), é preciso reconhecer melhorias urbanas proporcionadas pelo crescimento do turismo, como a implantação de um moderno sistema viário e de transportes, ainda que se observe elevada concentração de turistas em

³⁹ http://www.santur.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5061&Itemid=403

períodos de alta estação que traz diversos problemas para o município, especialmente de mobilidade urbana.

O instrumento “Terminais rodoviários, ferroviários, aeroviários, fluviais, lacustres e marítimos” foi especificado pelo gestor através da ação de balizamento náutico, iniciada em abril de 2021 e ainda em desenvolvimento (2021). Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, identificou-se que a ação faz parte do Programa Orla Segura, desenvolvido pela SANTUR, que receberá investimento do governo do estado no valor de R\$ 1 milhão para melhorar e adequar a infraestrutura de ordenamento náutico, de modo a reforçar as estruturas de segurança nas áreas reservadas a banhistas e embarcações em praias e lagoas do estado, com a aquisição de equipamentos de balizamento náutico como boias, manilhas, sapatilhas, poitas, distorcedores e cabos (SANTA CATARINA, 2021)⁴⁰.

Essas ações podem vir a contribuir para o desenvolvimento do Turismo Náutico, um dos segmentos estimulados pelas políticas públicas de turismo em nível nacional (BRASIL, 2010), com potencial para geração de emprego e renda, tanto que Telles (2014, p. 276) afirma que “o uso náutico do território pode prover um conhecimento técnico e teórico para as políticas territoriais envolvidas, de modo a tornar o segmento uma ocasião de benefícios sociais mais amplos, sobretudo em lugares onde se instalam as marinas”.

No instrumento “Edificações de uso público destinadas a atividades indutoras de turismo”, o gestor especificou como ação correspondente o Centro de Eventos de Canasvieiras (FIGURA 26), localizado ao norte da ilha de Florianópolis, com início em novembro de 2015 e já concluída.

⁴⁰ http://www.santur.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5470:santur-abre-licitacao-para-compra-de-equipamentos-de-balizamento-nautico&catid=22&Itemid=197

Figura 26 – Centro de Eventos de Canasvieiras



Fonte: Governo do Estado de Santa Catarina (2021).

Ressalta-se que a Política Nacional de Turismo, discutida anteriormente (MENDES; RINO, 2011), propõe o desenvolvimento de programas estratégicos de captação e apoio à realização de congressos, feiras e exposições de negócios, viagens de incentivo e a participação dos setores relacionados em eventos nacionais e internacionais.

Os investimentos públicos no segmento de eventos também podem atenuar os efeitos causados pela sazonalidade turística, trazendo um fluxo turístico mais regular para os destinos, como Florianópolis e regiões turísticas.

No instrumento "Restauração de edifícios, monumentos e conjuntos históricos", o gestor especificou como ação relacionada a reforma da praça coberta em Rancho Queimado, iniciada no segundo semestre de 2021 e ainda em desenvolvimento (2021). Embora não tenha abordado especificamente o município Florianópolis, Rancho Queimado é um dos municípios de Santa Catarina que integra a Instância de Governança Grande Florianópolis, promovendo-se, assim, a regionalização turística.

Cabe destacar que uma das ações do PRODETUR Nacional, segundo já abordado por Araújo (2011), refere-se à destinação de recursos para proteção e recuperação de patrimônio histórico e ambiental. Portanto, o poder público necessita mobilizar-se cada vez mais com ações de planejamento voltadas para a captação de recursos federais para esse fim.

Ademais, um dos objetivos do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (BRASIL, 1997) discutido é voltado para o estabelecimento do processo de gestão das atividades

socioeconômicas na Zona Costeira, de modo a contribuir para a proteção de seu patrimônio histórico.

Sobre o instrumento “Elaboração de projetos de infraestrutura turística”, o gestor especificou como ação correspondente a realização de estudos técnicos e fomento do Turismo de Saúde e Bem-Estar em águas termais, iniciados em 2020 e ainda em desenvolvimento (2021). Apesar de que não tenha abordado especificamente o município Florianópolis, Santo Amaro do Imperatriz é um dos municípios de Santa Catarina que tem esse segmento de turismo como uma de suas principais atividades econômicas e o mesmo integra a Instância de Governança Grande Florianópolis, promovendo-se, assim, a regionalização turística.

Ressalta-se que o Plano Diretor de Florianópolis (FLORIANÓPOLIS, 2014), conforme discutido, estabelece que o município possa instituir Áreas de Desenvolvimento Incentivado (ADI) com concessão de incentivos de infraestrutura a empreendimentos de comprovada qualidade ou elevada geração de empregos, destinadas a complexos esportivos, culturais e temáticos, os quais podem vir a compor equipamentos turísticos.

Acerca do instrumento “Guias e mapas turísticos”, o gestor especificou como ação correspondente o Mapa do Turismo de Santa Catarina, concebido no primeiro semestre de 2019 e já concluído. Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, identificou-se que a SANTUR disponibiliza no seu *site* institucional mapa com informações de todas as regiões turísticas de Santa Catarina, dentre elas, a Grande Florianópolis, a qual está assim descrita no material (SANTA CATARINA, 2021, n.p)⁴¹:

A Grande Florianópolis é um dos destinos turísticos mais visitados de Santa Catarina. É nessa região que está situada a capital do estado, Florianópolis, famosa por suas belezas naturais e pela qualidade de vida – a maior entre todas as capitais brasileiras. Mas existem outros atrativos nas redondezas, como as estâncias de águas termais de Santo Amaro do Imperatriz, as paisagens rurais de Rancho Queimado, Anitápolis, São Bonifácio e São Pedro de Alcântara, além das belíssimas praias de Governador Celso Ramos e Palhoça, onde fica a badalada Guarda do Embaú.

As informações turísticas do *site* estão dispostas de forma organizada e bem detalhada, o que denota uma preocupação por parte do poder público com a imagem do destino turístico.

Os instrumentos “Banco de imagens e vídeos”, “Portais (*site*) de regiões e destinos turísticos”, “Redes sociais e novas mídias” foram especificados pelo gestor através do portal (*site*) e redes sociais da SANTUR, atualizados indeterminadamente, conforme preenchimento do formulário. Verificou-se que os perfis oficiais da SANTUR no Facebook e Instagram são

⁴¹ <http://turismo.sc.gov.br/destinos/grande-florianopolis/>

atualizados constantemente, com divulgação de ações da secretaria e atrativos turísticos diversos de Florianópolis e região de todo o estado.

As ações descritas para os instrumentos “Guias e mapas turísticos”, “Banco de imagens e vídeos”, “Portais (*site*) de regiões e destinos turísticos”, “Redes sociais e novas mídias” relacionam-se também com a legislação turística do estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2006), Subprograma de Regionalização do Turismo, definindo as ações que terão estímulo do governo, dentre elas, o incentivo à divulgação de produtos turísticos regionais.

O instrumento “Sinalização Turística” foi especificado pelo gestor apenas como “sinalização turística”, com início em julho de 2021 e em desenvolvimento (2021), sem mais elementos que fornecessem subsídios para aprofundamento da pesquisa desse instrumento.

Segundo discussão teórica realizada nesta pesquisa, uma das áreas de atuação do PRODETUR Nacional é a de “Infraestrutura e serviços”, que trata de recursos tradicionais como sinalização turística (ARAUJO, 2011), portanto, é preciso que os gestores atentem para o planejamento de ações estratégicas para a sinalização turística de Florianópolis e região, para se trabalhar na captação de recursos federais provenientes do programa citado.

O instrumento “Centro de Atendimento ao Turismo” foi especificado pelo gestor através da construção de pórtico na entrada da cidade de Balneário Gaivota, com estrutura de atendimento ao turista, ação iniciada no ano de 2021 e não concluída (2021). O município, entretanto, não se relaciona com o município de Florianópolis e região.

Em pesquisa documental realizada, identificaram-se quatro Centros de Atendimento ao Turista em Florianópolis (CAT Mercado Público - Box 79, CAT Portal Turístico - Ponte Ivo Campos, CAT Rodoviária - Saguão Principal, Lado Esquerdo, CAT Lagoa do Peri). Ademais, o *site* da Prefeitura de Florianópolis (FLORIANÓPOLIS, 2021, n.p)⁴² destaca que:

Os Centros de Atendimento ao Turista - CAT - de Florianópolis servem como auxílio para quem chega à cidade e precisa de material de apoio e informações. As equipes dos postos são formadas por pessoas com atendimento nos idiomas português, inglês e espanhol, que estão disponíveis para auxiliar o turista que chega a Florianópolis.

Cabe ressaltar que, como já abordado, a qualificação do profissional dos recursos humanos envolvidos no setor turístico é uma das macroestratégias previstas na Política Nacional de Turismo (NOBREGA, 2012) e que uma das ações estratégicas do Plano Catarina 2030 (SANTA CATARINA, 2018a) aborda a capacitação dos atores locais públicos das

⁴² <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/turismo/index.php?cms=centro+de+atendimento+ao+turista&menu=0>

regiões turísticas. Portanto, é fundamental que os Centros de Atendimento ao Turismo prestem o devido atendimento ao turista, visto que, muitas vezes, é o primeiro contato que ele tem na sua chegada para obter informações turísticas do município, influenciando, assim, na avaliação do destino pelo turista.

Sobre os instrumentos “Campanhas promocionais e publicitárias, além da produção das respectivas peças” e “Produção de materiais promocionais”, o gestor especificou como ação correspondente os materiais digitais postados em redes sociais e portáteis digitais, com início no primeiro semestre de 2021 e já concluído.

Ressalta-se, segundo o que fora discutido, que a Promoção e Comercialização do Produto Turístico do Estado é um dos subprogramas do Programa de Desenvolvimento do Turismo (SANTA CATARINA, 2006) voltados para o fomento do turismo no estado e que, no contexto atual da COVID-19, surge como prioridade a promoção de um destino seguro para garantir a segurança contra infecções como o Coronavírus por meio da implementação das medidas recomendadas pelos órgãos da área de saúde competentes (APESTANA, 2020; IZQUIERDO, 2020).

O instrumento “Realização de *famtrip* e *presstrip*” foi especificado pelo gestor através de realização de parceria entre a SANTUR e o Floripa Convention, Presstrip com Leonardo Bacci, ação realizada de 15 a 18 de maio de 2018. Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, identificou-se que a SANTUR trouxe a Santa Catarina, no mês de maio de 2018, dois *youtubers* para vivenciarem experiências turísticas: Marcela Lahaud, do Canal Embarque Imediato, visitou a Serra Catarinense e o Caminho dos Canyons, e Leonardo Bacci, do canal Bom Dia Leo, conheceu a Grande Florianópolis. O *influencer* realizou um *tour* histórico e pelas belezas naturais de Florianópolis (SANTA CATARINA, 2018)⁴³.

Os *influencers* (influenciadores) digitais, como o próprio nome sugere, podem exercer influência no comportamento de consumo do turismo. De acordo com Andrade *et al.* (2018, p. 40), “os influenciadores digitais impactam e são interessantes ferramentas de estratégias de marketing na promoção de novos destinos, fazendo uso das redes sociais para incentivar nos usuários o consumo de destinos e equipamentos turísticos”.

O instrumento “Participação em feiras e eventos” foi especificado pelo gestor através da participação nos principais eventos de turismo a partir do primeiro semestre de 2020, sem

⁴³ http://www.santur.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4938:santur-realiza-presstrips-com-youtubers-em-sc&catid=25&Itemid=397

mais elementos no preenchimento do formulário que fornecessem subsídios para aprofundamento da pesquisa desse instrumento.

A Política Nacional de Turismo, como discutido anteriormente (MENDES; RINO, 2011), propõe o desenvolvimento de programas estratégicos de captação e apoio à realização de feiras e a participação dos setores relacionados em eventos nacionais e internacionais.

Acerca do instrumento “Medição dos resultados e impactos das atividades do turismo”, o gestor especificou no formulário que há pesquisa de sondagem empresarial dos impactos da COVID-19 no turismo catarinense. Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, identificou-se que a pesquisa realizada pela SANTUR foi direcionada a empresários do setor para avaliar os impactos da pandemia em todas as regiões do estado, incluindo aspectos como porte das empresas, tempo de atuação, volume de atendimento, preços praticados, número de funcionários, medidas adotadas para minimizar o impacto, dentre outros (SANTA CATARINA, 2021)⁴⁴.

A ideia de turismo sustentável, anteriormente discutida (Beni, 2003), envolve, dentre outros aspectos, a compreensão dos impactos do turismo. E os impactos ambientais, econômicos e sociais da atividade turística no litoral brasileiro são muitos, além dos interesses políticos envolvidos nessa dinâmica.

No tocante ao instrumento “Estudos e projeções das tendências da oferta e da demanda”, o gestor especificou como ação relacionada o Diagnóstico Econômico e Plano de Retomada do Turismo Catarinense, iniciado em maio de 2020 e já concluído. Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, identificou-se que a ação refere-se a estudo promovido pela SANTUR, que trata dos impactos da crise causada pela COVID-19 no setor do turismo catarinense e as possibilidades de retomada econômica no estado (SANTA CATARINA, 2020a).

O estudo do documento *Diagnóstico Econômico e Plano de Retomada do Turismo Catarinense* concluiu que o impacto da pandemia de COVID-19 atingiu a temporada de menor fluxo econômico do estado e que o Governo do Estado tem avaliado frequentemente o cenário e proposto medidas para minimizar os impactos econômicos presentes e futuros causados no setor, preocupando-se com a segurança e saúde dos visitantes e cidadãos residentes (SANTA CATARINA, 2020b).

⁴⁴ http://www.santur.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5499:governo-do-estado-lanca-edicao-2021-da-pesquisa-sobre-os-impactos-da-covid-19-no-turismo-catarinense&catid=22&Itemid=197

A atuação da SANTUR na realização de pesquisas para medir os impactos da pandemia no setor turístico revela a preocupação do setor público com a situação econômica dos empreendimentos turísticos, preocupação esta pouco percebida em nível federal pelo governo de Jair Bolsonaro. Os dados coletados nessas pesquisas fornecem subsídios para a implementação de medidas relevantes para retomada do turismo nos municípios catarinenses.

No instrumento “Avaliação das tendências de novas tecnologias para o setor”, o gestor especificou como ação correspondente o Programa Inovatur, que apoia treze propostas de inovação para o turismo no estado, com início em julho de 2021 e ainda em desenvolvimento (2021). Não houve indicação de outros dados referentes a esse instrumento no formulário pelo gestor, mas, em pesquisa documental realizada, identificou-se o edital de chamada pública nº 28/2021 da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC). O edital tem como objetivo geral (SANTA CATARINA, 2021, p. 134)⁴⁵:

Selecionar e apoiar projetos novos ou aprimorados, voltado ao desenvolvimento de produtos (bens e/ou serviços) ou processos inovadores para o desenvolvimento do turismo do estado de Santa Catarina, aderentes às políticas públicas de inovação do estado, promovendo o incremento da competitividade para o avanço do turismo catarinense, por meio do PROGRAMA INOVATUR II, permitindo a articulação da CTI na integração dos órgãos públicos junto ao programa da FAPESC #FAPESC@GOV+PESQUISA&INOVAÇÃO.

A ação pública reforça ainda a relevância da regionalização ao ter como um de seus objetivos específicos:

Apoiar projetos inovadores que estejam alinhados aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS da Organização das Nações Unidas – ONU, que tenham, impreterivelmente, suas soluções aplicadas ao setor do turismo de Santa Catarina e, que apresentem potencial de desenvolvimento e relevância para as regiões turísticas do Estado. (SANTA CATARINA, 2021, p. 134).

O Programa Inovatur reconhece, então, a regionalização como fator de desenvolvimento para os municípios catarinenses que têm o turismo como atividade econômica.

Quando indagado no formulário se as políticas públicas de turismo do município, enquanto membro Instância de Governança Grande Florianópolis, estão em conformidade com as diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo, o gestor respondeu “sim”.

E, finalizando, quando perguntado no formulário sobre possíveis sugestões para melhoria das políticas públicas de turismo do município, no contexto do Programa de

⁴⁵ <http://www.fapesc.sc.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/cp-fapesc-santur-28-2021.pdf>

Regionalização do Turismo, o gestor respondeu “No momento em que nos encontramos, nos resta estudar as questões para a retomada das principais bases do setor”.

Considera-se que as ações promovidas pela SANTUR atendem, em sua maioria, às políticas do Programa de Regionalização do Turismo, necessitando-se de melhorias para os seguintes instrumentos: Estudos voltados para a identificação e o fortalecimento de produtos ou roteiros turísticos; Parcerias público-privadas atualmente estabelecidas; Infraestrutura e equipamentos urbanos diretamente relacionados às atividades turísticas; Ações de incentivo ao associativismo, cooperativismo e empreendedorismo; Infraestrutura de acesso, tais como estradas turísticas, ferrovias, pontes, rodovias, túneis e viadutos, orlas fluviais, lacustres e marítimas; Restauração de edifícios, monumentos e conjuntos históricos; Redes sociais e novas mídias; Sinalização Turística.

4.3.3 Instâncias de Governança Regional

Conforme discutido por Rodrigues (2015) e Costa e Carvalho (2014) no referencial teórico deste trabalho, as Instâncias de Governança Regional são responsáveis pelo processo de acompanhamento, monitoria e avaliação dos programas e projetos que fornecerão subsídios para a tomada de decisão por parte dos gestores públicos da atividade turística na região, sendo, portanto, elementos fundamentais para a Política Nacional de Turismo.

Os instrumentos que contemplaram o questionário aplicado aos representantes das Instâncias de Governança foram os mesmos referentes aos anteriores itens 4.3.1 e 4.3.2.

Segundo o documento “Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes”, do Ministério do Turismo, os Eixos de Atuação do Programa dividem-se em: Gestão descentralizada do turismo; Planejamento e posicionamento de mercado; Qualificação profissional, dos serviços e da produção associada; Infraestrutura turística; Empreendedorismo, captação e promoção de investimento; Informação ao turista; Promoção e apoio à comercialização; Monitoramento. Portanto, o questionário foi elaborado a partir do documento que estabelece as diretrizes do Programa e sobre as quais se orientam os processos de avaliação e monitoramento do planejamento regional do turismo.

As Instâncias de Governança Fortaleza e Grande Florianópolis optaram por não responder ao questionário. O representante da Instância de Governança Fortaleza justificou, via contato realizado pelo aplicativo Whatsapp, que o questionário estava em um nível muito elevado para a realidade da entidade e que os demais representantes também não o responderiam.

Já no contato efetuado, também via aplicativo Whatsapp, com o representante da Instância de Governança Grande Florianópolis, o mesmo comprometeu-se a responder ao questionário na primeira semana de julho de 2021, sendo que o questionário foi encaminhado no dia 06 de junho de 2021, com nova solicitação de preenchimento do mesmo em 21 de junho de 2021 e, após última tentativa do pesquisador de contato com o representante no dia 06 de agosto de 2021, solicitando gentilmente, mais uma vez, o preenchimento do questionário, as mensagens foram apenas visualizadas e não mais respondidas. Outro representante da Instância chegou a ser contatado nesse período, mas também não houve retorno do mesmo.

Diante das justificativas e ausências de respostas dos representantes das Instâncias de Governança, e considerando o pensamento de Joppe (2018), discutido no referencial teórico, que compreende a política também como uma decisão negativa ou mesmo uma não-ação/não-decisão, questiona-se: ora, se as questões levantadas referem-se às próprias diretrizes estabelecidas pelo PRT e se as Instâncias têm como papel coordenar o programa em âmbito regional, como o questionário poderia estar em um nível muito elevado para a realidade da Instância de Governança Fortaleza? Teriam as Instâncias de Governança Regional Fortaleza e Grande Florianópolis real competência para coordenar o PRT em âmbito regional?

Na medida em que as IGRs Fortaleza e Grande Florianópolis não se demonstram atuantes nesse processo, o poder de decisão pode ficar centralizado no poder público e a participação social comprometida, prejudicando, assim, o processo de desenvolvimento territorial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou as políticas públicas de Fortaleza (CE) e Florianópolis (SC) a partir das diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo, dos Planos Regionais Costeiros e Planos Diretores, voltadas para o planejamento territorial (em escala urbana e regional) do turismo.

Inicialmente, no capítulo “Políticas Públicas de Turismo”, apresentou-se uma abordagem acerca das políticas públicas de turismo em nível nacional e regional. Discutiu-se, assim, o papel do poder público e da sociedade, através dos planos, programas e legislações, para o desenvolvimento sustentável do turismo.

O capítulo “Turismo e Urbanização-Metropolização em Florianópolis e Fortaleza” apresentou uma contextualização histórica e contemporânea da urbanização turística nos municípios de Fortaleza e Florianópolis. Ademais, foram abordados os planos diretores desses municípios e como o turismo se insere nesse planejamento, assim como se discutiu, também, a atuação do Projeto Orla no contexto do turismo associado à gestão municipal das praias marítimas.

O último capítulo apresentou os resultados e discussão da pesquisa empírica acerca da análise das políticas públicas de Fortaleza e Florianópolis no Programa de Regionalização do Turismo, no gerenciamento costeiro e nos planos diretores.

A atividade turística afeta profundamente o espaço geográfico e as relações nele estabelecidas. Logo, não se pode conceber que o seu desenvolvimento seja promovido sem se dar atenção aos efeitos produzidos. Torna-se, então, imperioso pensar e planejar sobre as implicações que podem ocorrer diante da alteração do espaço motivada pelo turismo ou por qualquer outra atividade econômica. O desenvolvimento tem muitas faces e, quando se oculta alguma(s) dela(s), os prejuízos ambientais muitas vezes são irreversíveis.

Ao se pensar no turismo como alternativa econômica para o desenvolvimento das comunidades litorâneas, é preciso construir um modelo que respeite as particularidades de cada lugar. Estímulos à criação de áreas de preservação, controle do fluxo de visitantes com estudos de capacidade de carga e programas de educação ambiental junto à comunidade e turistas são algumas das ações que podem ser empregadas nos destinos turísticos litorâneos, de modo a torná-los mais sustentáveis.

E alcançar a sustentabilidade do turismo não é uma missão fácil, especialmente em países como o Brasil que, dentre outras carências, necessita de esforços e investimentos em áreas como a saúde e a educação. As sustentabilidades ambiental, social, política e econômica

do turismo só existirão de fato quando essas dimensões trabalharem de forma coesa e com senso de responsabilidade, especialmente política.

O poder público e as Instâncias de Governança Regional desempenham papel fundamental na condução das políticas de turismo a serem implementadas nos territórios, sem alimentar a ilusão de uma atividade livre dos interesses do capital, mas também sem ser negligente a ponto de se deixar escravizar por ele. O planejamento turístico também necessita estar amparado por instrumentos legais que garantam a proteção dos recursos ambientais. No cenário de pandemia de COVID-19, esses atores necessitam ainda mais trabalhar em cooperação no sentido de definir estratégias para reerguer a economia de tantos municípios afetados por essa crise, com um olhar cuidadoso e aprofundado da realidade que leve à resolução de problemas e priorização de ações que visem o desenvolvimento local.

Os resultados da pesquisa evidenciam a necessidade de mais políticas públicas em prol do desenvolvimento turístico sustentável de Fortaleza e Florianópolis. Mesmo com ações relevantes promovidas pelo poder público no que concerne às políticas do Programa de Regionalização do Turismo, dos planos regionais costeiros e planos diretores, o desenvolvimento regional, a prática da governança territorial e as iniciativas de desenvolvimento sustentável do turismo a partir das políticas e interfaces institucionais necessitam avançar mais.

Ademais, a omissão das Instâncias em responder ao questionário de uma pesquisa, que teve o intuito de investigar nada além do que as próprias ações desenvolvidas pelas Instâncias no contexto do Programa de Regionalização do Turismo, denota falta de transparência e dificulta o processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas de turismo proposto pelo próprio PRT. E sem indicadores de como estão sendo conduzidas essas políticas nas regiões turísticas, compromete-se o planejamento territorial do turismo e queda-se, ao longo do tempo, cada vez mais, em ciclos de planos e projetos turísticos que não atendem às necessidades das localidades.

O turismo é, sem dúvida, uma das principais engrenagens que movimentam a economia de Fortaleza e Florianópolis, mas ainda revela-se uma atividade conduzida de forma centralizada, sem de fato buscar promover o adequado planejamento na direção de uma integração e desenvolvimento regional.

Os resultados da pesquisa alinham-se, assim, a resultados de pesquisas apresentadas no referencial teórico no sentido de que o planejamento territorial do turismo parece não estar envolvido em sua totalidade e não ser socialmente legitimado. As Instâncias de Governança Regional apresentam uma gestão frágil e amadora; os grupos gestores criados para

descentralizar o poder de decisão nos destinos turísticos demonstram não conseguir efetivar as ações planejadas, podendo criar barreiras para que os atores locais se integrem no destino e deixando os mesmos sujeitos às decisões políticas para implementar suas ações e instrumentos de planejamento.

Recomenda-se que sejam desenvolvidas ações mais abrangentes e integradoras no processo do planejamento territorial do turismo em Fortaleza e Florianópolis, que podem incluir:

- Maior articulação entre as secretarias de governo municipais e estaduais, com a criação de grupos de trabalho, envolvendo a comunidade local.
- Ampliação e implantação de normas que regulamentem o ordenamento turístico em Unidades de Conservação, na forma de legislação estadual e municipal específicas.
- Capacitações do Ministério do Turismo e Ministério do Meio Ambiente com os órgãos estaduais de turismo e as Instâncias de Governança Regional, com temáticas voltadas para a regionalização turística, sustentabilidade e desenvolvimento local.
- Desenvolvimento de relatórios de gestão das ações desenvolvidas pelas Instâncias de Governança, enviados com regularidade aos órgãos estaduais de turismo e publicizados em veículos de comunicação.
- Criação de selos de qualidade pelo Ministério do Turismo para destinos turísticos com ações efetivas voltadas para o desenvolvimento regional, envolvendo, por exemplo, a promoção de roteiros turísticos integrados.
- Incentivo ao fomento de parcerias do poder público com laboratórios e grupos de pesquisa de instituições de ensino superior e demais entidades de apoio à pesquisa no desenvolvimento de estudos voltados à investigação de problemas que afetam a relação turismo-território.

Dessa forma, o planejamento turístico de Florianópolis e Fortaleza necessita estar cada vez mais alinhado às diretrizes estabelecidas no Programa de Regionalização do Turismo, nos planos regionais costeiros e planos diretores, proporcionando maior equilíbrio ambiental e melhoria das condições de vida das populações que têm o turismo como atividade de subsistência. Assim, poderia haver uma maior aproximação da ideia de desenvolvimento territorial proposta na Política Nacional de Turismo. E é necessário, também, que esses planos acompanhem as transformações socioespaciais que afetam os territórios turísticos e estejam em constante aperfeiçoamento, trazendo mais subsídios para as políticas públicas implementadas.

Antes da satisfação das necessidades dos turistas, é preciso se pensar no bem-estar das comunidades locais em que o turismo está inserido: pescadores artesanais, indígenas, quilombolas, dentre outras comunidades tradicionais, além do *trade* turístico como um todo. A partir dos seus interesses é que se deve debruçar em planos e projetos de desenvolvimento. É preciso que essas comunidades tenham maior representatividade em todas as esferas de poder nas quais se definem os rumos que o turismo tomará.

Talvez esse pensamento seja demasiado idílico, mas a história está aí para nos mostrar que a justiça social muitas vezes só é efetivada com a luta das classes mais oprimidas.

Sugere-se para trabalhos futuros estudos que incorporem a investigação de intervenções da urbanização turística no litoral (assim como em áreas rurais) e seus impactos, de modo a se investigar alternativas de uso e ocupação do solo sustentáveis. Sugerem-se também estudos voltados à investigação dos impactos do Projeto Orla na gestão municipal das praias marítimas e seus reflexos na atividade turística.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Fabiana Lima; VASCONCELOS, Fábio Perdigão. O litoral em questão: caracterização e descaracterização do território. In: CORIOLANO, Luiza Neide M. T. **O Turismo e a Relação Sociedade-Natureza: realidades, conflitos e resistências**. Fortaleza: EdUECE, 2007.
- ALLIS, T.; VARGAS, H. C. Turismo urbano em São Paulo: reflexões teóricas e apontamentos empíricos. **Turismo em Análise**, v. 26, n. 3, p. 496-517, 2015.
- ALVES, Larissa da Silva Ferreira. **Culturas de ordenamento territorial do turismo das regiões metropolitanas de Fortaleza-CE, Natal-RN, Recife-PE e Salvador-BA**. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Ciências, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.
- AMORE, Alberto; HALL, C. Michael. From governance to meta-governance in tourism?: Re-incorporating politics, interests and values in the analysis of tourism governance. **Tourism Recreation Research**, v. 41, p. 109-122, 2016.
- ANDRADE, Bruna Laura Santos *et al.* As mídias sociais e os influenciadores digitais na promoção de destinos turísticos. **Rev. Anais Bras. De Est. Tur.**, v. 8, n. 2, p. 32-42, mai./ago. 2018.
- ANJOS, Francisco Antonio dos. **Processo de Planejamento e Gestão de Territórios Turísticos: Uma proposta sistêmica**. 2004. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.
- APESTANA, D. Os novos desafios do turismo urbano. **Finisterra**, LV(115), p. 217-221, 2020.
- ARAUJO, Cristina Pereira de. Da Embratur à política nacional de turismo. **Pós**, São Paulo, v. 19, n. 31, jun. 2012.
- ARAUJO, Enos Feitosa. As políticas públicas e o turismo litorâneo no Ceará: o papel da Região Metropolitana de Fortaleza. **Sociedade e Território**, Natal, v. 23, n. 2, p. 57-73, jul./dez. 2011.
- ARAUJO, Renato Suano Pacheco. **Contradições do Planejamento Territorial do Turismo no Brasil – O Distrito de São Francisco Xavier**. 2012. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2012.
- ARAÚJO, E. F. Turismo: entre o urbano e o metropolitano alguns apontamentos socioespaciais em Fortaleza-Ce. **Geosaberes**, v. 7, n. 12, p. 1-10, 2016.
- ARAUJO, E. F.; PEREIRA, A. Q. O turismo e a valorização do litoral metropolitano: espacialidade turística em Caucaia-Ce. **RA'EGA**, n. 21, p. 78-104, 2011.
- ARNHOLD JR., Marcos *et al.* A categorização nas regiões turísticas de Santa Catarina. **Applied Tourism**, v. 3, n. 2, p. 274-295, 2018.

ASSIS, Lenilton Francisco de. **Entre o Turismo e o Imobiliário**: velhos e novos usos das segundas residências sob o enfoque da multiterritorialidade - Camocim/CE. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo-USP, São Paulo, 2012.

BAIDAL, Josep A. Ivars. Tourism Planning in Spain: Evolution and Perspectives. **Annals of Tourism Research**, v. 31, n. 2, p. 313-333, 2004.

BALTHAZAR, Abigail Gracia *et. al.* Tourism Masterplan of Senduro District in Lumajang Regency. In: Asia Tourism Forum 2016 - the 12th Biennial Conference of Hospitality and Tourism Industry in Asia, 2016, Bandung. **Atlantis Press**, p. 265-270, 2016.

BARBARA, Saulo; LEITAO, Márcia Cristina da Silva; FONTES FILHO, Joaquim Rubens. A governança regional em turismo: realidade? Estudo de caso sobre o destino Estrada Real. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 4, p. 01-16, dec. 2007.

BARBOSA, J. M.; PAULA, D. P. Intervenções do processo de urbanização turística na Praia de Iracema, Fortaleza (CE). **Geosaberes**, 11, p. 551-571, 2020.

BASSI, Isabela Minatel. Necessidades especiais e turismo: desafio e busca de qualidade. **Revista Intersaberes**, v. 1, n. 2, p. 243-258, jul./dez. 2006.

BASTOS, José Messias. Urbanização, comércio e pequena produção mercantil pesqueira na ilha de Santa Catarina. In: SANTOS, Maurício Aurélio dos (Org.). **Ensaio sobre Santa Catarina**. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2000.

BENI, Mário Carlos. Como certificar o Turismo Sustentável? **Turismo em Análise**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 5-16, nov. 2003.

BERTOCCO, Cristiane; MEDEIROS, Ana Elisabete. Sustentabilidade, Planejamento Urbano e Instrumentos de Gestão do Patrimônio e da Paisagem Cultural em Bento Gonçalves/RS. **Paranoá: Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, n. 14, p. 105-114, 2015.

BRAGA, Bruno Melo; PAIVA, Ricardo Alexandre. Intervenção no Palácio da Abolição em Fortaleza: flexibilidade e permanência. In: 11º SEMINÁRIO NACIONAL DO DOCOMOMO BRASIL. **Anais...** Recife: DOCOMOMO_BR, 2016.

BRANDÃO, Carlos. A busca da utopia do planejamento regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p. 17-37, jan./jun. 2011.

BRANDÃO, Carlos. Estratégias de desenvolvimento regional, decisões e interinstitucionalidades: desafios da abordagem crítica das transformações socioespaciais e os impasses para a efetivação das políticas regionais no Brasil. In: RANDOLPH, Rainer; SIQUEIRA, Hipólita; OLIVEIRA, Alberto. **Planejamento, políticas e experiências de desenvolvimento regional: problemáticas e desafios**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

BRANDÃO, Paulo Roberto Baqueiro. **Territórios do turismo, territórios de todos?** Um estudo comparado sobre urbanização e formação de territórios em balneários turísticos do Nordeste do Brasil. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

BRASIL. **Resolução CIRM nº 5**, de 3 de dezembro de 1997. Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II). Brasília: CIRM, 1997.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF: Casa Civil, 1998a.

BRASIL. **Lei nº 9.605**, de 12 de fevereiro de 1998. Leis dos Crimes Ambientais. Brasília-DF: Casa Civil, 1998b.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Brasília-DF: Casa Civil, 2001.

BRASIL. **Projeto Orla**: Fundamentos para Gestão Integrada. Brasília: MMA/SQA, 2002.

BRASIL. **Decreto nº 5.300**, de 7 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União (DOU), 2004.

BRASIL. **Projeto Orla**: Manual de gestão. Brasília: MMA, 2006.

BRASIL. **Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil**: Introdução à Regionalização do Turismo. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

BRASIL. **Lei nº 11.771**, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências. Brasília-DF: Casa Civil, 2008.

BRASIL. **Turismo de Sol e Praia**: orientações básicas. Brasília: Ministério do Turismo, 2010.

BRASIL. **Turismo Náutico**: orientações básicas. Brasília: Ministério do Turismo, 2010.

BRASIL. **Atlas Brasil**. Florianópolis. 2013. Disponível em:
http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/florianopolis_sc.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo - Diretrizes**. Brasília, 2013.

BRASIL. **Lei nº 13.240**, de 30 de dezembro de 2015. Brasília-DF: Casa Civil, 2015a.

BRASIL. **O Brasil e a Agenda 2030**. Brasília, 2015b. Disponível em:
<https://gtagenda2030.org.br/biblioteca/documentos-oficiais/>.

BRASIL. **Plano Nacional de Turismo 2018-2022**: mais emprego e renda para o Brasil. Brasília: CNT/MTUR, 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Turismo. **Pesquisa da FGV revela impacto econômico do turismo em Santa Catarina**. EMBRATUR, Brasil, 08 mar. 2018. Disponível em:
<http://www.embratur.gov.br/piembraturnew/opencms/salaImprensa/noticias/arquivos/Pesquisa_da_FGV_revela_impacto_economico_do_turismo_em_Santa_Catarina.html>.

BRASIL. **Programa de Regionalização do Turismo**. Regionalização, sensibilização e mobilização. Brasília: Ministério de Estado do Turismo, 2019a.

BRASIL. **Gestão de Praias Marítimas**: incentivos à assinatura do Termo e Adesão à Gestão das Praias Marítimas (TAGP). Florianópolis: Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, 2019b.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Regiões de influência das cidades**: 2018. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2020a.

BRASIL. **Curso Formação de Facilitadores do Projeto Orla**. Brasília: Ministério da Economia, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias>.

BRITO-HENRIQUES, E. COVID-19, turismo e sustentabilidade: tudo está interligado. **Finisterra**, 115, p. 205-210, 2020.

BRUSADIN, Leandro Benedini. Estudo da avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. **Revista Hospitalidade**, São Paulo, ano 2, n. 2, p. 87-111, 2005.

CABEZA, Ángel Massiris. **Fundamentos Conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial**. Colômbia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colômbia, 2005.

CAMPOS, A. P.; CUEVAS, P. D. Aproximaciones a la capacidade de acogida de las playas como recurso turístico em tiempos de la COVID-19: el caso de la costa atlántica andaluza. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, n. 88, p. 1-46, 2021.

CAMPOS, N. J.; CORRÊA, M. K.; NASCIMENTO, L. P. Povoamento vicentista e açoriano-madeirense. In: **Santa Catarina, Atlas geográfico de Santa Catarina**: população – fascículo 3. (2a. ed) (pp. 55-69). Florianópolis, SC: Editora UDESC, 2019.

CAMPOS, E. T. **A expansão urbana na Região Metropolitana de Florianópolis e a dinâmica da indústria da construção civil**. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

CARLEIAL, Liana. O desenvolvimento regional brasileiro ainda em questão. In: RANDOLPH, Rainer; SIQUEIRA, Hipólita; OLIVEIRA, Alberto. **Planejamento, políticas e experiências de desenvolvimento regional: problemáticas e desafios**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

CARNEIRO, Pedro Bastos de Macedo *et al.* Valoração ambiental do Parque estadual marinho da pedra da risca do meio, Ceará, Brasil. **Arq. Ciênc. Mar**, Fortaleza, v. 1, n. 50, p. 25-41, 2017.

CASTANHO, Rui Alexandre *et al.* Ordenamento territorial e a sua relação com o turismo regional: O caso de estudo da Região Autónoma da Madeira (RAM). **Cidades**, Lisboa, n. 36, p. 1-37, jun. 2018.

CASTELLO, V. Desafios y oportunidades para el turismo em el marco de la pandemia

COVID-19. **Cadernos de Política Exterior Argentina** (Nueva Época), n. 131, p. 115-118, 2020.

CASTRO, Cláudio Moura. “Memórias de um orientador de tese: um autor relê sua obra depois de um quarto de século”. In: BIANCHETE, Lucídio e MACHADO, Ana Maria N. (orgs). **A Bússola do Escrever: desafios e estratégias na orientação de teses e dissertações**. Florianópolis: EDUFSC; São Paulo: Cortez, 2006, p.109-134.

CASTRO, T. S. **O Sol nasce para todos? Planejamento, turistificação e urbanização litorânea na Costa do Sol Poente do Ceará**. 2016. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-Ce, 2016.

CASTRO, T. S.; PEREIRA, A. Q. Produção dos territórios turísticos no Ceará. **Ateliê Geográfico**, v. 3, n. 2, p. 51-72, ago. 2019.

CEARÁ. **Lei nº 13.796**, de 30 de junho de 2006. Ceará, 2006. Disponível em: <<http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20060630/do20060630p01.pdf#page=1>>.

CEARÁ. **Lei nº 15.065**, de 20 de dezembro de 2011. Dispõe sobre o Turismo Rural na Agricultura Familiar. Ceará, 2011a. Disponível em: <https://bela.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/industria-e-comercio-turismo-e-servico/item/2922-lei-n-15-065-de-20-12-11-do-26-12-11>.

CEARÁ. **Estudos de Mercado dos Polos Turísticos do Prodetur Nacional no estado do Ceará**. Produto 6 – Estudo de Compatibilidade entre Oferta e Demanda. São Paulo: IPETURIS, 2011b.

CEARÁ. **Prodetur Nacional Ceará**. Componente 1: Produto Turístico. Anexo R – Qualificação Profissional e Empresarial. Fortaleza: Secretaria de Turismo do Ceará, 2011c.

CEARÁ. **Evolução recente do turismo no Ceará 2006/16**. Fortaleza: Secretaria de Turismo do Ceará, 2016a.

CEARÁ. Protocolo de intenções nº01/2016. Rede cearense de ouvidorias públicas e afins – Redeouvir/ce. **Diário Oficial do Estado**, nº 243, de 26 de dezembro de 2016b.

CEARÁ. **Perfil Municipal 2017**: Fortaleza. Fortaleza: SEPLAG/ IPECE, 2018a.

CEARÁ. **Indicadores Turísticos 2006/2017**. Governo do Estado do Ceará, 2018b. Disponível em: < <https://www.setur.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/59/2018/10/Indicadores-2006-2017.pdf>>.

CEARÁ. **Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo do Estado do Ceará**. Relatório Final. Fortaleza, jun. 2019. Disponível em: <<http://www.ceara2050.ce.gov.br/api/wp-content/uploads/2019/09/ceara-2050-governanca.pdf>>.

CEARÁ. **Plano de Manejo do Parque Estadual Marinho da Pedra da Risca do Meio**. Produto 8 – Plano de Manejo. Fortaleza: Secretaria do Meio Ambiente, 2019.

CEARÁ. **Plano de Manejo do Parque Estadual do Cocó**. Produto 22 – Plano de Manejo Consolidado. Fortaleza: ARCADIS, 2020.

CEARÁ. SETUR. **Plano de Marketing**. 2021. Disponível em: <https://www.setur.ce.gov.br/plano-de-marketing/>.

CHAVES, T. F. Uma análise dos principais impactos ambientais verificados no estado de Santa Catarina. **Revista Gestão e Sustentabilidade Ambiental**, Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 611-634, out. 2016/mar. 2017.

COELHO, Susana Dantas; CAETANO, Adryane G. Nogueira; SANTOS, Jader de Oliveira. O turismo comunitário e sua contribuição ao desenvolvimento sustentável da Prainha do Canto Verde, Beberibe-Ceará. **Rev. Geogr. Acadêmica**, v. 10, n. 2, p. 116-128, 2016.

COLLARES, Eduardo Goulart; MELO, Naara Aline Tossani de; CARVALHO, Ana Paula Pereira. Uso do zoneamento ambiental do médio Rio Grande como instrumento de gestão no município de Delfinópolis-MG. **GeoGraphos**, v. 7, n. 87, 14 p., jun. 2016.

CORIOLOANO, L. N. M. T. Turismo e Meio Ambiente: Interfaces e Perspectivas. In: CORIOLOANO, L.N.M.T.; VASCONCELOS, F.P. **O Turismo e a Relação Sociedade-Natureza**: realidades, conflitos e resistências. Fortaleza: EdUECE, 2007.

CORIOLOANO, Luzia Neide Mendes Teixeira. **Arranjos Produtivos Locais do Turismo Comunitário**: Atores e Cenários em Mudança. Fortaleza: EdUECE, 2009.

CORREA, Roberto Lobato. Corporação, Práticas Espaciais e Gestão do Território. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p.115-121, 1992.

CORRÊA, Walquíria Krüger. Considerações sobre a formação territorial e econômica de Santa Catarina. **Geosul**, v. 14, n. 27, p. 25-44, jan./jun. 1999.

CORREA, L. H. S. (2016). A segunda residência como indutora da urbanização em áreas litorâneas na contemporaneidade. **Geo UERJ**, n. 28, p. 291-307, 2016.

COSTA, Sarany Rodrigues da; CARVALHO, Conceição de Maria Belfort de. Instância de Governança Regional: uma perspectiva para o desenvolvimento turístico do polo São Luís. **Cad. Pes.**, São Luís, v. 21, n. especial, jul. 2014.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado. **Geosul**, Florianópolis, v. 20, n. 40, p 27-43, jul./dez. 2005.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, A.I.G.; ARROYO, M.; SILVEIRA, M.L. **América Latina**: cidade, campo e turismo. São Paulo: Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

DANTAS, E. W. C. **Mar à vista**: estudo da maritimidade em Fortaleza (2a. ed.). Fortaleza, CE: Edições UFC, 2011.

DOMARESKI-RUIZ, Thays Cristina; FERNANDES, Diogo Luders; GANDARA, José

Manoel Gonçalves. A contribuição do planejamento urbano na imagem e na competitividade do destino turístico de Curitiba (PR). **Caderno Virtual de Turismo**, v. 14, n. 2, p. 150-166, 2014.

EMMENDOERFER, Luana; BIZ, Alexandre Augusto. Perspectivas iniciais dos impactos da Covid-19 no Turismo do Estado de Santa Catarina – Brasil. **Revista Turismo e Cidades**, v. 2, p. 139-152, set. 2020.

ESPÍNOLA, Andréa Máximo. **Transformações na Zona Costeira**: um estudo das relações entre economia, turismo e urbanização. 2013. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. A metropolização do espaço, gestão territorial e relações urbano-rurais: algumas interações possíveis. **Geo UERJ**, v. 2, n. 25, p. 477-504, 2014.

FERNANDES, Laura Mary Marques; CORIOLANO, Luzia Neide Menezes Teixeira. A governança na política nacional de regionalização do turismo: estudo dos grupos gestores dos destinos indutores do Ceará. **Revista Turismo - Visão e Ação**, v. 17, n. 2, mai./ago. 2015.

FGV PROJETOS. **Impacto Econômico da covid-19**: Propostas para o Turismo Brasileiro. Rio de Janeiro, RJ: FGV Projetos, 2020.

FILHO, Vinicius de Luca. **A geografia das feiras de negócios em Santa Catarina: origem, evolução e dinâmica das transformações**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF). **Lei nº 3741/1992**, de 22 de abril de 1992. Define a política municipal de turismo, cria o conselho municipal de turismo e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/1992/375/3741/lei-ordinaria-n-3741-1992-define-a-politica-municipal-de-turismo-cria-o-conselho-municipal-de-turismo-e-da-outras-providencias?q=conselho+municipal+de+turismo>>.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF). **Lei Complementar nº 432**, de 07 de maio de 2012. Dispõe sobre sistemas, mecanismos e incentivos à atividade tecnológica e inovativa, visando o desenvolvimento sustentável do município de Florianópolis. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-complementar/2012/43/432/lei-complementar-n-432-2012-dispoe-sobre-sistemas-mecanismos-e-incentivos-a-atividade-tecnologica-e-inovativa-visando-o-desenvolvimento-sustentavel-do-municipio-de-florianopolis>>.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF). **Lei Complementar nº 482**, de 17 de janeiro de 2014. Institui o Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis. Portal da Prefeitura Municipal de Florianópolis, Florianópolis, jan. 2014. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/04_02_2014_12.01.39.ae8afdb369c91e13ca6efcc14b25e055.pdf>.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF). Grupo Florianópolis

no Mar. **Produto 1: Diagnóstico Ambiental Simplificado**. 2020. Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/sistemas/consulta/setur/>>.

FLORIANÓPOLIS. **Projeto Orla**. 2021. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/sites/orla/?cms=a+divisao+por+setores>.

FONTOURA, Leandro Martins; ANDRADE, Sabrina de Assis. Turismo e Geografia: o Planejamento Territorial do Turismo. In: FÓRUM INTERNACIONAL DE TURISMO, 2., 2008, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2008, v. 2.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF). Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Fortaleza, ano LVI, n. 14.020, mar. 2009. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp_com_alteracoes_da_lc_0108.pdf>.

FORTALEZA. **Plano de gestão integrada da orla marítima**. Projeto orla. Fortaleza: SEUMA, 2018.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF). **Uma estratégia de governança em construção: projeto @valie – diga lá, turista**. Fortaleza: PMF, 2019.

FUINI, Lucas Labigalini. **Manifestações da Governança Territorial no Brasil: Uma análise do ‘Circuito das Águas Paulista’ e do ‘Circuito das Malhas do Sul de Minas Gerais’**. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro-SP, 2010.

GALDINO, Letícia Cristina Fernandes; COSTA, Michele Leandro. Análise das principais políticas públicas de turismo no Brasil, da década de 1990 à atualidade. **Revista Observatório de Inovação do Turismo**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 4, set. 2011.

GÂNDARA, José Manoel; RAMOS, Simone Eloisa Villanueva. Estudo sobre o desenvolvimento do Turismo no Ceará e seus possíveis impactos na Costa do Sol. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM TURISMO DO MERCOSUL, 5., 2008, Caxias do Sul. **GT Turismo e Recursos Naturais**. Disponível em: <https://www.ucs.br/ucs/tplVseminTur%20eventos/seminarios_semintur/semin_tur_5/trabalhos/arquivos/gt12-02.pdf>.

GOHR, Cláudia Fabian; SANTOS, Luciano Costa; VEIGA, Mariana Feminella. A informação como um elemento chave para a qualidade do produto turístico: uma análise dos postos de informações turísticas do município de Florianópolis/SC. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 14, n. 2, p. 169-186, mai./ago. 2009.

GONZÁLEZ, Gisela Beatriz Hernández; VARGAS, Alma Rafaela Bojórquez; GOMEZ, Carlos Pedraza. Gestión pública del turismo: un enfoque de gobernanza local en la Huasteca potosina (México). **Turismo y Sociedad**, n. 27, p. 77-94, 2020.

GORGES, Leonardo; PETERSEN, Tomás. **Falta de balneabilidade é o destaque negativo da temporada de verão de Santa Catarina**. Diário Catarinense, Santa Catarina, 05 abr. 2016. Disponível em <<http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2016/04/falta-de->>

balneabilidade-e-o-destaque-negativo-da-temporada-de-verao-de-santa-catarina-5754637.html>.

GRINOVER, Lucio. O planejamento físico-territorial e a dimensão ambiental. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, ano 9, n. 16, p. 25-32, jun. 1989.

IZQUIERDO, J. C. P. *et al.* La COVID-19 el turismo em el Perú. Análisis y propuestas ante um nuevo escenario. **Turismo y Patrimonio**, n. 15, p. 12-30, 2020.

JÀCOME, Gabriela Rodríguez; BLANCO-ROMERO, Asunción. Metabolismo insular: flujos y retos del desarrollo territorial en las Islas Galápagos (Ecuador). **An. geogr. Univ. Complut.** n. 38, p. 113-135, 2018.

JOPPE, Marion. Tourism policy and governance: Quo vadis? **Tourism Management Perspectives**, n. 25, p. 201-204, 2018.

LABRUNA, Márcio Bahia. **Governança Regional em áreas protegidas: Ecofronteiras e turismo no planejamento territorial do Mosaico Bocaina SP/RJ**. 2015. Tese (Doutorado em Ciências) – Universidade de São Paulo-USP, São Paulo, 2015.

LEITE, Carlos Alberto Gonçalves. **Ecoturismo, terceira idade e tecnologia: estudos de acessibilidade em unidades de conservação**. Dissertação (Mestrado em Tecnologia Ambiental) - Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT), São Paulo: 2004.

LEMOS, Clara Carvalho. **Avaliação ambiental estratégica para o setor de turismo: uma proposta para aplicação no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Ciências) – Universidade de São Paulo-USP, São Carlos, 2011.

LIMA, Renata Mayara Moreira de. **Turismo, Políticas Públicas e desenvolvimento: uma avaliação do Programa de Regionalização do Turismo nas cinco regiões turísticas do Rio Grande do Norte (2004-2014)**. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal-RN, 2017.

LINS, H. N.; MEURER, R. Macroeconomia do Turismo Argentino em Santa Catarina. **Turismo em Análise**, v. 19, n. 2, p. 272-292, ago./2008.

LOPES, Francisco Tiago Moreira Távora. **A importância do Parque Ecológico do Rio Cocó como potencial e atrativo turístico**. 2010. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

LOPES, Gabriel Bertimes Di Bernardi. **Origem, desenvolvimento e impactos dos grandes empreendimentos turísticos em Florianópolis**. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

LUNA, Sérgio Vasconcelos de. O falso conflito entre tendências metodológicas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (66): 70-74, agosto 1998.

MACHADO, E. V. **Florianópolis: um lugar em tempo de globalização**. 2000. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil, 2000.

MAFFESSIONI, Elisa Costa. **A produção do queijo serrano no município de Bom Jesus (RS) na perspectiva do turismo previsto nos objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU**. 2018. Dissertação (Mestrado em Turismo e Hospitalidade) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2018.

MAFRA, Francisco; SILVIA, J. Amado. **Planejamento e Gestão do Território**. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação, 2004.

MAMIGONIAN, Armen. Vida regional em Santa Catarina. In: Goldenstein, L. (Dir.) **Orientação**. Instituto de Geografia da Universidade de São Paulo. São Paulo-SP, p. 35-38, 1966.

MAMIGONIAN, Armen. Desenvolvimento econômico e questão ambiental. **Revista do Departamento de Geografia**, n. 13, p. 49-55, 1999.

MAMIGONIAN, Armen. As conquistas marítimas portuguesas e a incorporação do litoral de Santa Catarina. In: ANDRADE, Manoel Correia de et al. (orgs). **O mundo que o português criou**: Brasil: século XVI. Recife: CNPq/Fjn, 1998.

MAMIGONIAN, Armen (Org.). **Santa Catarina**. Estudos de geografia econômica e social. Florianópolis, SC: 2011.

MARTÍN, Belén Gómez; PALOMEQUE, Francisco López; IGLÉSIAS, Martí Cors. Turismo y Planificación estratégica: el estudio e informe estratégico del turismo urbano y territorial. **Cuadernos Geográficos**, n. 34, p. 95-109, 2004.

MATOS, Fábio de Oliveira; ARAÚJO, Luana Lima Bandeira. Considerações sobre a regionalização do turismo no Meio-norte brasileiro. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 14, n. 46, p. 38-49, jun. 2013.

MAZARO, Rosana Mara. Inovação em Turismo e Competitividade Regional: abordagem conceitual e ensaio de aplicação. **Revista Turismo em Análise**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 1-18, jan./abr. 2017.

MEIRA, Celso Maciel de; KUSHANO, Elizabete Sayuri; NEVES, Christopher Smith Bignardi. Qualificação profissional técnica no contexto das políticas públicas de turismo e as novas perspectivas do plano nacional de turismo 2018-2022. **Revista Ateliê do Turismo**, Campo Grande, v. 1, n. 2, p. 46-66, jul-dez 2018.

MENDES, Ricardo de Sousa; RINO, Carlos Alberto Ferreira. Avaliação ambiental estratégica no Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur Nacional) do Ministério do Turismo. In: II Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental, 2011, Londrina. **Anais eletrônicos...** Bauru: IBEAS, 2011. Disponível em: <<http://www.ibeas.org.br/congresso/anais.htm>>.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Relatório de impacto da Pandemia de COVID-19 nos setores de turismo e cultura no Brasil**. Brasília, DF: MTur, 2020.

MONTEIRO NETO, Aristides Monteiro; CASTRO, César Nunes; BRANDÃO, Carlos Antônio. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Organizadores: Aristides Monteiro Neto, César Nunes de Castro, Carlos Antonio Brandão. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

MONTENEGRO JÚNIOR, Ignácio Ribeiro Pessoa. **Turismo e Urbanização: gestão de impactos no litoral de Aquiraz-Ce**, 2004. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA), Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2004.

MORALES, Félix Zumbado; SEQUEIRA, Sindy León. Turismo y nuevos paradigmas em el diseño de espacios recreativos mediante el ordenamento territorial em islãs: caso del plan regulador de Isla Chira, Costa Rica. **Revista Urbano**, n. 36, p. 54-65, nov. 2017.

MOTA, Keila Cristina Nicolau; FILHO, José Ari Cosme de Lima Maciel. Segmento do Turismo de negócios para as agências de viagem: perfil de clientes corporativos de Fortaleza e região metropolitana – CE. **Turismo em Análise**, v. 22, n. 2, p. 428-444, ago./2011.

MOTA, Keila Cristina Nicolau. Análise da competitividade da Praia do Cumbuco/CE enquanto destinação turística: da percepção dos empresários à realidade do turismo no local. In: XII Seminário Anual da ANPTUR, 2015, Fortaleza. **Anais...** Ceará, Brasil, 12, 2015.

MUNIZ, Maria Águeda. **O plano diretor como instrumento de gestão da cidade: o caso da cidade de Fortaleza**. 2006. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2006.

NAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

NOBREGA, Wilker Ricardo de Mendonça. **Turismo e Políticas Públicas na Amazônia Brasileira: Instâncias de Governança e Desenvolvimento nos Municípios de Santarém e Belterra, Oeste do Estado do Pará**. 2012. Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

NOVAES, Lucila Naiza Soares. **Turismo de Sol e Mar: empreendimentos turísticos imobiliários e o desenvolvimento urbano e socioeconômico no Litoral do Ceará – O caso de Beberibe**. 2012. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

OLIVEIRA, Tassiana Moura. A Lei do Turismo – Lei 11.771 de 17 de setembro de 2008: uma breve análise. **Revista Turismo em Análise**. São Paulo, v. 20, n. 2, ago. 2009.

OLIVEIRA, E.; MANSO, J. R. P. Turismo sustentável: utopia ou realidade? **Tékhné**, Portugal, v. 8, n. 14, p. 235-253, 2010.

OLIVEIRA, Giully de. **A associação de agroturismo acolhida na colônia e o turismo rural em São Bonifácio/SC**. 2015. Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas e da Educação, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, Florianópolis, 2015.

OMENA, Erick. Vulnerabilidade socioeconômica à crise COVID-19: o turismo como fator de

alto risco. **e-metropolis**, n. 41, p. 50-57, jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Objetivo 14. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas. ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/14>.

PAIVA, R. A. Os impactos da "urbanização turística" no litoral de Fortaleza: fragmentação e diferenciação socioespacial. In: XI Seminário da ANPTUR, 2014, Fortaleza. **Anais...** Ceará, Brasil, 11, 2014.

PALOMEQUE, Francisco López. Planificación territorial del turismo y sostenibilidad: fundamentos, realidades y retos. **Turismo y Sociedad**, v. 8, p. 51-68, 2007.

PANTALENA, Ana Flávia. **Mergulho recreativo na Região Metropolitana de Fortaleza (NE, Brasil): Subsídios para o desenvolvimento sustentável**. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Marinhas Tropicais) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

PAULA, D. P. **Análise dos riscos de erosão costeira no litoral de Fortaleza em função da vulnerabilidade aos processos geogênicos e antropogênicos**. 2012. Tese (Doutorado) - Universidade do Algarve, Algarve, Portugal, 2012.

PEREIRA, Raquel Maria Fontes do Amaral. Formação sócio-espacial do litoral de Santa Catarina: gênese e transformações recentes. **Geosul**, Florianópolis, v. 18, n. 35, p. 98-129, 2003.

PEREIRA, Raquel Maria Fontes do Amaral. Expansão urbana e turismo no litoral de Santa Catarina: o caso das microrregiões de Itajaí e Florianópolis. **Interações**, v. 12, n. 1, p. 101-111, 2010.

PEREIRA, Raquel Maria Fontes do Amaral. A particularidade do quadro urbano do litoral catarinense no processo de urbanização do Sul do Brasil. In: Pereira, Elso Manoel; Dias, Leila Christina Duarte (orgs). **As cidades e a urbanização no Brasil: Passado, presente e futuro**. Florianópolis: Editora Insular, 2011.

PEREIRA, Raquel Maria Fontes do Amaral; VIEIRA, Maria Graciana Espellet de Deus. Gênese da formação econômica e social. In: SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Planejamento; ROCHA, Isa de Oliveira (Org.). **Atlas Geográfico de Santa Catarina: população: fascículo 3**. 2ª Edição. Florianópolis: Ed. da UDESC, 2019.

PÉREZ, S. L. C. Análisis del turismo urbano como sistema funcional. Caso de estudio: Turismo urbano em Quito, Ecuador. **Territorios em Formación**, n. 13, p. 116-133, 2018.

PINHEIRO, Mirian Teresinha. Valorização do patrimônio histórico-cultural: uma perspectiva sustentável para o desenvolvimento turístico. In: RUSCHMANN, Doris Van de Meene; TOMELIN, Carlos Alberto (orgs.). **Turismo, ensino e práticas interdisciplinares**. São Paulo: Editora Manole, 2013.

PINTO, Antonio Carlos Brasil. **Turismo e meio ambiente: Aspectos jurídicos**. Campinas: Papirus, 1998.

PINTO, Adelina Cristina. **Projeto Orla e Gestão de Praias – TAGP**. Florianópolis: PPGPLAN/UDESC, 2021.

PIRES, Elson Luciano Silva *et. al.* A Governança Territorial no Brasil: Conceitos e Modalidades. In: I Circuito de Debates Acadêmicos, 2011, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília: IPEA, 2011.

PITZ, Carlos Eduardo. **O despertar de Rancho Queimado: de caminho das tropas a destino turístico**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas e da Educação, Mestrado em Planejamento Territorial Desenvolvimento Socioambiental, Florianópolis, 2013.

PORTZ, Luana Carla *et al.* Turismo e degradação na orla do Rio Grande do Sul: conflitos e gerenciamento. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 22, p. 153-166. jul./dez. 2010.

POTT, Crisla Maciel; ESTRELA, Carina Costa. Histórico ambiental: desastres ambientais e o despertar de um novo pensamento. **Revista Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, p. 271-283, 2017.

QUEIROZ, Alexandre. Planejamento e metropolização do lazer marítimo em Fortaleza-Ceará, Nordeste do Brasil. **Eure**, Santiago de Chile, v. 43, n. 128, p. 153-173, jan. 2017.

RAMOS, Flávia Carolina do Rosário. **A importância do turismo como ferramenta para o desenvolvimento regional em Santa Catarina**: uma ênfase nas regiões “Caminho dos Príncipes”, “Costa Verde e Mar” e “Grande Florianópolis”. 2011. Especialização em Desenvolvimento Regional – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

RANDOLPH, Rainer. Políticas públicas e desenvolvimento regional: desafios e potencialidades no Brasil. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. v. 14, n. 3, p. 426-445, mai./ago. 2018, Taubaté, SP.

RANGEL, Ignacio. **Obras Reunidas**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

RANGEL, Maria Cristina Rodríguez; RIVERO, Marcelino Sánchez. Spatial Imbalance Between Tourist Supply and Demand: The Identification of Spatial Clusters in Extremadura, Spain. **Sustainability**, v. 12, p. 1-20, 2020.

REIS, Almir Francisco. **Crescimento urbano-turístico, meio ambiente e urbanidade no litoral catarinense**. In: I Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Rio de Janeiro, novembro/dezembro de 2010.

RIZZO, P. M. B. **O planejamento urbano no contexto da globalização**: caso do Plano Diretor do Campeche em Florianópolis, SC. 2013. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil, 2013.

RODRIGUES, Suelen de Real; SOUZA, Marcelino. O papel das Governanças na regionalização do turismo. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 234-250, mai./ago. 2015.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade e Conferência das Cidades: instrumentos para uma

política urbana democrático-participativa. **Katálisis**, Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 223-234, jul./dez. 2003.

ROMÃO, João; NEUTS, Bart. Territorial capital, smart tourism specialization and sustainable regional development: experiences from Europe. **Habitat Internacional**, n. 68, p. 64-74, 2017.

RUIZ, Sandra Navarro. Los espacios turísticos de la Comunidad Valenciana: ¿planificación territorial del turismo o evolución espontánea? Los planes regionales y el caso de Peñíscola. **Investigaciones Turísticas**, n. 8, p. 85-111, jul./dic. 2014.

RUSCHMANN, Doris van de Meene. **Turismo e planejamento sustentável: A proteção do meio ambiente**. – 5 ed – Campinas, SP: 1997.

RUSSO, Célia Regina. Sustentabilidade e turismo: um debate sobre as possibilidades do desenvolvimento do turismo sustentável. **Gaia Scientia**, João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 95-102, 2007.

SACHS, Ignacy. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 25, p. 29-63, set./dez. 1995.

SANSOLO, Davis Gruber. Políticas e planejamento do turismo na Amazônia. **Caderno Virtual de Turismo**. v. 13, n. 1, p. 105-119, abr. 2013.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 1768**, de 7 de maio de 2004. Institui o Programa de Desenvolvimento do Turismo na Região Sul do Brasil, no âmbito do estado de Santa Catarina – PRODETUR SUL/SC, e estabelece outras providências. 2004. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/sc/decreto-n-1768-2004-santa-catarina-institui-o-programa-de-desenvolvimento-do-turismo-na-regiao-sul-do-brasil-no-ambito-do-estado-de-santa-catarina-prodetur-sul-sc-e-estabelece-outras-providencias>>.

SANTA CATARINA. **Lei nº13.792**, de 18 de julho de 2006. Estabelece políticas, diretrizes e programas para o turismo e o desporto no estado de Santa Catarina e estabelece outras providências. 2006. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2006/13792_2006_Lei.html#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.792%2C%20de%2018%20de%20julho%20de%202006&text=Estabelece%20pol%C3%ADticas%2C%20diretrizes%20e%20programas,Catarina%20e%20estabelece%20outras%20provid%C3%A2ncias>.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Planejamento; ROCHA, Isa de Oliveira (Org.). **Atlas Geográfico de Santa Catarina**: população: fascículo 3. 1 a Edição. Florianópolis: Ed. da UDESC, 2016. Disponível em: <<http://www.spg.sc.gov.br/acoes/56-cartografia>>.

SANTA CATARINA. **Plano de Desenvolvimento de Santa Catarina 2030**. PLANO SC 2030. Florianópolis, 2018a.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte. **Dados da Temporada de Verão 2017/2018**. Florianópolis: PDLI/ Observatório de Turismo, 2018b.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte. **Regionalização do Turismo**. 2018c. Disponível em:
<<http://www.sol.sc.gov.br/index.php/turismo/regionalizacao-do-turismo>>.

SANTA CATARINA. **Santa Catarina Turismo – SANTUR**. 2020a.
Disponível em: <<http://turismo.sc.gov.br/institucional/index.php/pt-br/a-santur/a-santur>>.

SANTA CATARINA. **Diagnóstico econômico e plano de retomada do turismo catarinense**. Florianópolis: SANTUR, 2020b.

SANTA CATARINA. **Almanach**: Dados sobre o Turismo Catarinense. Santa Catarina, 2021.
Disponível em: <
http://www.santur.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5439:segunda-edicao-do-boletim-almanach-dados-do-verao-sc-esta-no-ar&catid=22&Itemid=197>.

SANTAELLA, Liliâne Azevedo; FILHO, Urbano Reis Patto; CARNIELLO, Monica Franchi Carniello; SANTOS, Isabel Cristina. **Análise das Abordagens da Atividade Turística no Plano Diretor de São Sebastião – SP**. Desenvolvimento em Questão, vol. 7, núm. 13, janeiro-junho, 2009, pp. 87-110.

SANTOS, Carla Norma Correia dos. **Entre o litoral do sul de Sergipe e o litoral norte da Bahia**: onde as políticas territoriais se encontram. 2017. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão-Se, 2017.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo, SP: Ed. Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço e tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: Hucitec, 1998.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: espaço e tempo: razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1999.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção** (4a. ed.). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, Silvana Kloster. **Os Territórios de Governança e suas Redes Geográficas**: estudos sobre o desenvolvimento do turismo rural nos Campos Gerais/PR, Brasil e Comunidade Autônoma de Aragão, Espanha. 2017. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2017.

SANTUR. **Estudo de Demanda Turística 2014**. 2014. Disponível em:
<www.santur.sc.gov.br>.

SCHVEITZER, Ana Paula; VENDRAMINI, Patrícia. **Governar juntos ou sermos governados: a governança como estratégia de regionalização do turismo**. Artigo apresentado no II Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público. Florianópolis, Santa Catarina, 2018.

SCHUSSEL, Z. G. L. Turismo, desenvolvimento e meio ambiente. In: BRASILEIRO, M. D. S., MEDINA, J. C. C.; CORIOLANO, L. N., orgs. **Turismo, cultura e desenvolvimento**

[online]. Campina Grande: EDUEPB, 2012. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>.

SHINDE, Kiran A. Planning for urbanization in religious tourism destinations: insights from Shirdi, India. **Planning Practice & Research**, n. 32:2, p. 132-151, 2017.

SILVA, Maria Emília Martins da; SIERRA, Eduardo Juan Soriano. Análise da percepção do visitante sobre a revitalização da orla marítima: o modelo do Parque Linear Calçadão, Itapema – Santa Catarina – Brasil. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 76-96, jan./abr. 2015.

SILVA, Renata; SOMMER, Rodrigo. **O PRODETUR-SUL e os municípios turísticos do Planalto Serrano Catarinense**. 2006. Disponível em: <<https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/gt2-o-prodetur.pdf>>.

SILVEIRA, Marcos Aurélio Tarlombani. **Turismo, Políticas de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento: Um Foco no Estado do Paraná no Contexto Regional**. 2002. Tese (Doutorado em Geografia) - USP, São Paulo, 2002.

SILVEIRA, M. A. T.; RODRIGUES, A. B. Urbanização turística no Brasil: um foco em Florianópolis – Santa Catarina. **Via Tourism**, v. 7, p. 1-13, 2015.

SOLHA, Karina Toledo. **Órgãos Públicos Estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil**. 2004. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Universidade de São Paulo-USP, São Paulo, 2004.

SOUZA, M. C. C. O Estado e o turismo no Brasil: análise das políticas públicas no contexto da pandemia da COVID-19. **RBTUR**, v. 15, n. 1, p. 1-13, 2021.

SOUZA, E. C. **Praia de Iracema: fatores de estagnação de um espaço turístico à beira-mar**. 2007. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará, 2007.

SPINU, Alina *et al.* Long - and short - term evolution of tourist beaches of the romanian litoral: Mamaia bay case study. **Journal of Environmental Protection and Ecology** 18, n. 2, p. 590–596, 2017.

STOFFELEN, Arie; VANNESTE, Dominique. Institutional (Dis)integration and Regional Development Implications of Whisky Tourism in Speyside, Scotland. **Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism**, n. 16, p. 1-19, July 2015.

SUGAI, M. I. **Segregação silenciosa: investimentos públicos e distribuição sócio-espacial na área conturbada de Florianópolis (Vol. 1)**. 2002. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

TANG, Yanhong; CHEN, Yuezhong. Protecting the biodiversity in the fast urbanization age – na ecotourism zone in Hainan, China. In: Urban Transitions Conference, Shanghai, September 2016. **Procedia Engineering**, n. 198, p. 419-427.

TELLES, Daniel Hauer Queiroz. Uso náutico do território e políticas de turismo no Brasil: técnica, trabalho e informação a partir de marinas em Angra dos Reis/RJ. **Revista do Departamento de Geografia – USP**, São Paulo, v. 27, p. 248-281, 2014.

THEIS, Ivo Marcos; BUTZKE, Luciana. **Planejamento e desenvolvimento desigual em Santa Catarina**. 2010. Disponível em: <<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/ivomarcos.pdf>>.

THEIS, Ivo Marcos; MANTOVANELI JR., Oklinger. Planejamento regional e desenvolvimento desigual: notícias de Santa Catarina. **G&DR**, Taubaté, v. 15, n. 1, p. 91-109, jan./abr. 2019.

THOMÉ, Leonardo. **Infraestrutura, mobilidade e saneamento são desafios do turismo em SC, dizem prefeitos**. Notícias do Dia, Santa Catarina, 27 jan. 2016. Disponível em <<https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/infraestrutura-mobilidade-e-saneamento-sao-desafios-do-turismo-em-sc-dizem-prefeitos>>.

TELES, Margarete Araújo. **Turismo, ordenamento territorial e desenvolvimento na região metropolitana de Curitiba**. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Paraná (UFPR), Paraná, 2011.

TRIGO, L. G. G. Viagens e turismo: dos cenários imaginados às realidades disruptivas. **RBTUR**, n. 14, v. 3, p. 1-13, 2020.

VASCONCELOS, F. P.; CORIOLANO, L. N. M. T. Impactos Sócio-Ambientais no Litoral: Um foco no Turismo e na Gestão Integrada da Zona Costeira no Estado do Ceará/Brasil. **Revista da Gestão Costeira Integrada**, v. 8, n. 2, p. 259-275, 2008.

VELASCO, María. Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo. **Pasos**, v. 14, n. 3, p. 577-594, 2016.

VIGNATI, Federico. **Gestão de destinos turísticos: como atrair pessoas para pólos, cidades e países**. Rio de Janeiro: Senac Rio, 2008.

ZANELA, C. C. **O discurso sobre o turismo na Ilha de Santa Catarina (1983-1998)**. 1999. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil, 1999.

ANEXO A – QUESTIONÁRIOS COM INSTRUMENTOS PARA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO PLANEJAMENTO TERRITORIAL DO TURÍSTICO EM FORTALEZA E FLORIANÓPOLIS

16/11/2021 18:26

Gerenciamento costeiro



Gerenciamento costeiro

2021

Instituição *

Instrumento *

	Existe? (sim ou não)	Se sim, especifique.	Data/ano de início	Concluído? (sim ou não)
Delimitação de áreas turísticas no zoneamento ecológico econômico costeiro.				
Ações de preservação dos recursos naturais costeiros relacionados à atividade turística.				
Ações de preservação das comunidades tradicionais costeiras.				
Estudos/pesquisas/projetos/ações voltados para o monitoramento e a avaliação dos impactos do turismo no Gerenciamento Estadual Costeiro.				
Estabelecimento de parcerias com o trade turístico.				
Integração regional				

Você considera que as políticas públicas de turismo do município estão em conformidade com as políticas estaduais de gerenciamento costeiro? *



Now create your own Jotform - It's free!

Create your own Jotform

<https://form.jotform.com/211471169720654>

1/2

16/11/2021 18:26

Gerenciamento costeiro

Você teria sugestões para melhoria das políticas públicas de turismo do município no contexto do gerenciamento costeiro? Se sim, especifique. *

Digite aqui...

Enviar



<https://form.jotform.com/211471169720654>

Now create your own Jotform - It's free!

Create your own Jotform

2/2

16/11/2021 18:28

Plano diretor



PLANO DIRETOR

2021

Instituição *

Instrumento *

	Existe? (sim ou não)	Se sim, especifique	Data/ano de início	Concluído? (sim ou não)
Incentivos ao desenvolvimento do ecoturismo.				
Acessibilidade nas áreas turísticas para pessoas com deficiência.				
Participação popular no planejamento turístico municipal.				
Estudos/pesquisas/projetos/ações para o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de turismo.				
Incentivos à geração de emprego e renda pelo turismo.				
Controle de qualidade de produtos e serviços turísticos.				



Now create your own Jotform - It's free!

Create your own Jotform

<https://form.jotform.com/211471465118048>

1/2

16/11/2021 18:28

Plano diretor

Você considera que as políticas públicas de turismo do município estão em conformidade com o plano diretor municipal? *

Favor selecionar

Você teria sugestões para melhoria das políticas públicas de turismo do município no contexto do planejamento urbano? Se sim, especifique. *

Digite aqui...

Enviar



16/11/2021 18:29

Governança turística



Governança turística

2021

Instituição *

Instrumento *

	Existe? (sim ou não)	Se sim, especifique	Data/ano de início	Concluído? (sim ou não)
Estudos estratégicos para o fortalecimento da política de turismo.				
Ações de apoio à sensibilização e mobilização da comunidade e agentes turísticos.				
Produção de material técnico, didático, institucional para subsidiar a implementação de ações de fortalecimento do turismo.				
Estudos voltados para a identificação e o fortalecimento de produtos ou roteiros turísticos.				
Estudos e pesquisas acerca da oferta e demanda turística segmentada.				
Ações de mobilização e fiscalização com os prestadores de serviços turísticos para a formalização e cadastro no Sistema de Cadastro dos Prestadores de Serviço Turístico.				
Ações voltadas para a qualificação e				



Now create your own Jotform - It's free!

Create your own Jotform

<https://form.jotform.com/211472008544651>

1/4

16/11/2021 18:29

Governança turística

Ações de organização e qualificação da produção associada ao turismo.				
Estudos e pesquisas voltados para as oportunidades de investimentos no âmbito do ativo turístico brasileiro.				
Parcerias público-privadas atualmente estabelecidas.				
Promoção de incentivos fiscais e tributários.				
Ações de incentivo ao associativismo, cooperativismo e empreendedorismo.				
Infraestrutura e equipamentos urbanos diretamente relacionados às atividades turísticas.				
Infraestrutura de acesso, tais como estradas turísticas, ferrovias, pontes, rodovias, túneis e viadutos, orlas fluviais, lacustres e marítimas.				
Terminais rodoviários, ferroviários, aeroviários, fluviais, lacustres e marítimos.				
Edificações de uso público destinadas a atividades indutoras de turismo como centros de cultura, museus, casas de memória, centros de convenções, centros de apoio ao turista, teatros, centros de comercialização de produtos artesanais e mirantes públicos.				
Restauração de edifícios, monumentos e conjuntos históricos.				
Elaboração de projetos de infraestrutura turística.				
Guias e mapas turísticos.				
Banco de imagens e vídeos.				
Portais (site) de regiões e destinos turísticos.				
Redes sociais e novas mídias.				
Sinalização turística.				
Centro de atendimento ao turismo.				
Campanhas promocionais e publicitárias.				



Now create your own Jotform - It's free!

Create your own Jotform

16/11/2021 18:29

Governança turística

Produção de materiais promocionais, tais como banners, cartazes, catálogos, folhetos, guias, livros, manuais, revistas, sacolas, pôsteres, postais, conteúdos digitais, vídeos e filmes.				
Realização de famtrip e presstrip.				
Organização de rodadas de negócios.				
Participação em feiras e eventos.				
Medição dos resultados e impactos das atividades do turismo.				
Estudos e projeções das tendências da oferta e da demanda.				
Avaliação das tendências de novas tecnologias para o setor.				
Medição de satisfação dos turistas.				

Você considera que as políticas públicas de turismo do município estão em conformidade com as diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo? *

Favor selecionar

Você teria sugestões para melhoria das políticas públicas de turismo do município no contexto do Programa de Regionalização do Turismo? Se sim, especifique. *

Digite aqui...

Enviar



Now create your own Jotform - It's free!

Create your own Jotform