

Urbanização e políticas de turismo no Ceará, Brasil

RICARDO ALEXANDRE PAIVA * [paiva_ricardo@yahoo.com.br]

Resumo | Este artigo analisa o lugar das políticas de turismo na reestruturação socio-espacial contemporânea do Ceará e seus impactos na urbanização. A princípio, elenca alguns aspetos conceituais fundamentais relativos ao papel do Estado na produção e consumo do 'espaço turístico', para, em seguida, apresentar uma perspectiva recente das políticas de turismo, assinalando as principais ações. Na sequência, apresenta uma avaliação crítica com base em dados quantitativos acerca da evolução recente do turismo no Ceará decorrente das políticas adotadas. Por fim, discute de forma sintéticas os impactos das políticas no processo de urbanização contemporânea do Ceará, sobretudo no litoral, enfatizando suas especificidades e contradições.

Palavras-chave | Turismo, Urbanização, Políticas públicas de turismo, Estado, Ceará/Brasil.

Abstract | This article examines the place of tourism policies in contemporary socio-spatial restructuring of Ceará and its impact on urbanization. At first, some fundamental conceptual aspects concerning the role of the state in the production and consumption of 'tourist space' are listed; then a recent overview of tourism policies is presented, pointing out the main actions. Following, a critical review based on quantitative data about the recent evolution of tourism in Ceará resulting from policies adopted is also presented. Finally, this article briefly discusses the impacts of policies in the contemporary urbanization process of Ceará, especially on the coast, emphasizing their specificities and contradictions.

Keywords | Tourism, Urbanization, Tourism public policies, State, Ceará-Brazil.

* **Doutor em Arquitetura e Urbanismo** pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. **Professor Adjunto** de Projeto Arquitetônico do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará, e **Coordenador** do LOCAU (Laboratório de Crítica em Arquitetura, Urbanismo e Urbanização-DAU-UFC)

1. Introdução

O objetivo do artigo é analisar o lugar das políticas de turismo na reestruturação socioespacial contemporânea do Ceará e seus impactos na urbanização. A princípio, elenca alguns aspetos conceituais fundamentais relativos ao papel do Estado na produção e consumo do 'espaço turístico', para, em seguida, apresentar uma perspetiva recente das políticas de turismo, assinalando as principais ações. O trabalho se insere em uma pesquisa em andamento que relaciona o turismo, a urbanização e a arquitetura no Ceará, com ênfase na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Como procedimentos metodológicos se vale de uma avaliação crítica baseada em uma revisão bibliográfica sobre a temática Estado e espaço, bem como em dados quantitativos acerca da evolução recente do turismo no Ceará decorrente das políticas adotadas. Por fim, além das análises dos resultados ao longo do artigo, discute de forma sintética os impactos das políticas no processo de urbanização contemporânea do Ceará, sobretudo no litoral, enfatizando suas especificidades e contradições¹.

2. O papel do estado na produção e consumo do 'espaço turístico'

No contexto do capitalismo contemporâneo, as transformações espaciais decorrentes da atividade turística têm como um dos principais agentes o Estado. O Estado atua em diversas instâncias, mas é possível destacar o papel que cumpre na provisão de infraestrutura, na legitimação da sua ideologia e na idealização e na implementação de políticas públicas.

A questão da infraestrutura é particularmente importante para compreender o papel do Estado na organização espacial e no processo de urbanização, vinculado ou não ao turismo.

O Estado [...] deve desempenhar um papel importante no provimento de 'bens públicos' e infra-estruturas sociais e físicas; pré-requisitos necessários para a produção e troca capitalista, mas os quais nenhum capitalista individual acharia possível prover com lucro. (Harvey, 2005, p. 85).

Ao Estado cabe a responsabilidade de criação de infraestruturas (transportes, saneamento, energia, comunicações, etc.) para a fruição da atividade turística, essenciais para viabilizar os deslocamentos dos sujeitos entre centros emissores e recetores, assim como tornar os lugares mais atrativos².

Outro aspeto relevante é o papel da ideologia difundida pelo Estado no processo de produção e consumo do espaço. É possível admitir que o apelo ao turismo como propulsor do desenvolvimento dos lugares, por intermédio, principalmente, da construção da imagem turística constitui um artifício ideológico veiculado como consenso pelo Estado como sendo uma representação de um interesse geral da sociedade.

Dentre as atribuições do Estado, destacam-se ainda a conceção de políticas públicas específicas para o setor turístico. Historicamente, estas foram tomando importância consoante à notoriedade e desenvolvimento da atividade. Para Cruz (1999, p. 45),

uma política pública de turismo pode ser entendida como um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou ações deliberadas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo

¹ Este artigo descende de uma pesquisa de doutoramento que resultou na tese 'A Metrópole Híbrida: o papel do turismo no processo de urbanização da Região Metropolitana de Fortaleza', realizada na FAUUSP sob a orientação da Profa. Dra. Heliana Comin Vargas e de um projeto de pesquisa financiada pelo CNPQ em andamento denominada Turismo e Arquitetura na Região Metropolitana de Fortaleza junto ao LoCAU – Laboratório de Crítica em Arquitetura, Urbanismo e Urbanização do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará.

² No caso do Ceará, a provisão de infraestrutura constitui uma das principais frentes de atuação do Estado para dinamizar a atividade turística.

geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território.

É importante destacar que a ação do Estado não se restringe às políticas públicas específicas do setor turístico, pois as ações estatais se insinuam também em planos governamentais (federal, estadual e municipal) e planos diretores urbanos, ou seja, ações que se relacionam fortemente com o planejamento urbano, com efetivo comando do Estado. No entanto, verifica-se uma falta de concatenação entre as políticas setoriais de turismo e as políticas urbanas, ambas diretamente relacionadas à provisão de infraestrutura.

Para além dos aspetos supracitados, a ação do Estado como agente produtor do espaço se verifica na definição de marcos regulatórios, através da legislação específica do setor e das leis de uso e ocupação do solo e das áreas de preservação ambiental; na concatenação da atividade com a política e o desenvolvimento econômico dos estados; na cobrança de impostos fundiários e imobiliários; e no domínio exercido sobre diversos atrativos turísticos (naturais ou construídos) e equipamentos de infraestrutura (aeroportos, rede rodoviária, terminais de transportes, centros de convenções, entre outros).

Segundo Corrêa (1995), na lógica da industrialização, o Estado pode atuar também como proprietário dos meios de produção, proprietário fundiário e promotor imobiliário, além do fato de constituir um dos principais consumidores do espaço. Na lógica do turismo, essas formas de atuação do Estado sofrem algumas alterações, a saber:

- Como proprietário dos meios de produção (grandes indústrias), o Estado serve indiretamente ao setor turístico, uma vez que a atividade possui ligação com o setor secundário, mas o que se verifica de fato é uma atuação maior do Estado

na produção e consumo do ‘espaço turístico’ na condição de proprietário dos meios de consumo, uma vez que o Estado detém o controle de diversos serviços e produtos consumidos no âmbito do turismo, seja a prestação de serviços em diversos segmentos (transportes, cultura, eventos), sejam os lugares (equipamentos culturais, reservas ecológicas, sítios históricos e arqueológicos, entre outros);

- Como proprietário fundiário, o Estado detém a propriedade sobre diversos lugares que possuem atributos turísticos³. O direito à desapropriação e precedência na ocupação das terras favorece também a condição do Estado como proprietário fundiário;
- Como promotor imobiliário, o Estado cumpre o papel de agenciar não somente localizações específicas de interesse turístico, mas a cidade ou mesmo o estado. Esta promoção se vale das estratégias do *place marketing*, que atraem não somente turistas, mas fluxos distintos de capitais (financeiros, industriais, construção civil, comércio e serviços).

Na lógica do turismo, o Estado continua sendo um grande consumidor do espaço, principalmente em função dos terrenos necessários à infraestrutura turística.

Verifica-se uma complexa articulação do Estado com os demais agentes (proprietários dos meios de produção e consumo, proprietários fundiários, promotores imobiliários, sociedade civil e turistas), embora supostamente caiba ao mesmo a função de mediar os conflitos entre os mesmos.

3. O Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste I (PRODETUR/NE I)

O Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE), integrado

³ No caso do turismo de ‘sol e mar’, o domínio sobre as áreas de marina e áreas de preservação (dunas, lagoas, mangues, falésias).

ao programa Avança Brasil, surge no início da década de 1990 no contexto da reestruturação da Embratur. O programa consiste em uma linha de crédito direcionada para o setor público (estados e municípios) que conta com o financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e com empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e tem o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) como órgão executor.

A política de turismo nacional, sob o comando da Embratur, tinha como objetivo se colocar à frente da coordenação e indução da atividade turística no Brasil. A justificativa de implantação do PRODETUR no Nordeste se fundamentava na necessidade de combater as desigualdades em relação à concentração de infraestrutura turística alocada no sul e sudeste do Brasil.

As proposições do programa se direcionam a todos os estados da região. Como política regional, buscou fortalecer a atividade turística, através da concessão de investimentos, a fim de criar condições institucionais e materiais para tornar o Nordeste competitivo frente ao mercado nacional e internacional, principalmente no que se refere à modalidade de turismo 'sol e mar', a maior potencialidade turística da região.

Segundo o relatório supracitado do PRODETUR/NE o objetivo geral se desdobra em ações específicas, a saber:

- i) Propiciar uma estrutura institucional adequada para fomentar e encorajar o turismo sustentável, por meio do fortalecimento institucional de órgãos de turismo de estados e municípios, órgãos ambientais estaduais e outros órgãos de municípios localizados nas áreas turísticas selecionadas;
- ii) Melhorar as condições ambientais e de saneamento nas áreas turísticas, via investimentos em fornecimento de água e coleta e tratamento de esgotos e resíduos sólidos e na recuperação e proteção ambiental, além do fortalecimento institucional das companhias de água e esgoto;
- iii) Facilitar os deslocamentos para e dentro da região, por meio de investimentos no melhoramento de aeroportos, sistemas de vias urbanas e rodovias secundárias e de acesso, complementados pelo fortalecimento dos órgãos estaduais de transportes em termos de sua capacidade operacional e de manutenção; e
- iv) Melhoria e diversificação dos produtos turísticos da região, por meio de atividades como a recuperação e preservação do patrimônio histórico com revitalização de seu entorno e a melhoria de praias, parques e outros recursos naturais (BNB, 2005).

O PRODETUR/CE I estabeleceu, para efeitos de planejamento, intervenções prioritárias no litoral, conforme constava nos estudos e zoneamento antecipados pelo Programa de Desenvolvimento do Turismo em Zona Prioritária do Litoral do Ceará (PRODETURIS)⁴. O programa instituiu quatro regiões litorâneas para efeito de planejamento (Figura 1):

Região I: situada na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), portão de entrada do turismo no Ceará, polo turístico e regional;

Região II: situada no litoral a oeste de Fortaleza, em parte da faixa litorânea chamada pelo programa de Costa do Sol Poente;

Região III: situada no litoral a leste de Fortaleza, em parte da faixa litorânea chamada pelo programa de Costa do Sol Nascente;

Região IV: situada no litoral extremo oeste do Ceará.

A Costa do Sol Poente foi escolhida como principal foco de intervenção do PRODETUR/CE I, devido a uma maior carência de infraestrutura,

⁴ O PRODETURIS de 1989 foi anterior ao PRODETUR/NE de 1992 e serviu de paradigma para lançar as bases técnicas e conceituais do PRODETUR/CE. A criação do PRODETURIS revela que o Ceará antecipou as políticas de turismo em relação às iniciativas federais, elegendo o litoral como o lugar privilegiado de intervenção, acreditando na produtividade e competitividade do território. Tratava-se de impor uma racionalidade técnica ao planejamento e gestão dos recursos turísticos existentes através do mapeamento, zoneamento e diagnóstico das suas potencialidades intrínsecas.



Figura 1 | Mapa das regiões turísticas PRODETUR/CE I.

sobretudo no que se refere aos acessos às praias, desfavorecidos pela localização da rodovia BR 222, francamente mais distante do litoral e que funcionou por muito tempo como único meio de comunicação da capital com a costa oeste do Ceará.

Somem-se a isto outros fatores, a saber: possui um contingente populacional maior; possui um maior número de localidades e aglomerados urbanos costeiros; todos os municípios participantes têm a obrigatoriedade por lei de concepção e implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Benevides, 2004).

4. O Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste II (PRODETUR/NE II)

Segundo os objetivos contidos no documento oficial elaborado pelo BNB/BID:

O Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR /NE II) visa dar continuidade ao

processo de desenvolvimento do setor de turismo na região Nordeste do Brasil, iniciado com o PRODETUR/NE I, expandindo-se ainda para nordeste dos Estados do Espírito Santo e de Minas Gerais, incluindo o vale do Jequitinhonha, através do financiamento dos investimentos necessários em ações no âmbito estadual e municipal voltadas para o desenvolvimento da capacidade de gestão, além da infraestrutura, objetivando compatibilizar a disponibilidade de serviços públicos com o crescimento esperado do turismo, nas áreas de intervenção (BNB, 2002, p. 5).

O PRODETUR/NE II, concebido no início da década de 2000, se vale de novos conceitos e mecanismos, como a prioridade em relação à criação e intervenção dos polos de turismo, incorporando a questão da sustentabilidade, a participação e o fortalecimento da capacitação dos recursos humanos, consolidando e complementando as ações propostas na primeira fase do programa.

O PRODETUR/NE II, pelo menos no discurso, coloca o crescimento econômico da atividade em segundo plano em relação “a melhoria da qualidade de vida da população residente nos polos turísticos situados nos estados participantes” (BNB,

2004, p. 5), colocado como objetivo principal a ser alcançado. Dentre as consecuições do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS), vale a pena destacar, inserido nas premissas de desenvolvimento institucional, a criação dos Conselhos de Turismo dos Polos, com o intuito de integração das diversas instituições participantes e a sociedade em geral.

O PDITS constitui a principal ação da segunda fase do PRODETUR/NE, inserida na Política Nacional de Turismo. Os PDITS consistem um desdobramento do PRODETUR/NE II, que se trata de uma política de turismo mais abrangente proposta para vários estados da região. No entanto, o PDITS é um programa voltado especificamente para os polos definidos ainda à época do PRODETUR/NE I⁵.

O Polo Costa do Sol constitui a prioridade do PRODETUR/CE II e engloba dezoito municípios⁶, dos quais somente sete foram foco de intervenções na primeira etapa do Programa: Caucaia, Fortaleza, Itapipoca, Paraipaba, Paracuru, São Gonçalo do Amarante e Trairi, acrescidos dos municípios de Aquiraz⁷, Camocim e Jijoca de Jericoacoara, Amontada, Acaraú, Barroquinha, Chaval, Cruz, Granja, Itarema e Viçosa do Ceará.

O PRODETUR/CE II se enquadra também no Programa de Regionalização do Ministério do Turismo através do Programa Roteiros Integrados do Brasil, que envolve um roteiro composto pelos atrativos naturais do Ceará (Jericoacoara), Piauí (Delta do Parnaíba) e Maranhão (Lençóis Maranhenses).

Uma das principais ações do PRODETUR/CE II se concentra na provisão de infraestrutura, dando continuidade às ações da primeira fase do Programa. Destacam-se (i) a ampliação da via Estruturante CE-085, na chamada Costa do Sol Poente; e (ii) a duplicação da CE-040, no trecho entre a sede de Aquiraz e o município de Beberibe, facilitando sobremaneira o acesso às Praias das Fontes e Morro Branco.

Outras ações se concentram na capacitação dos recursos humanos, elaboração dos Planos Diretores dos municípios de componentes e obras

de urbanização e requalificação da orla, além da valorização do patrimônio histórico e cultural.

As principais diferenças entre as proposições do PRODETUR/CE II em relação à primeira fase do programa podem ser compreendidas com base na Quadro 1 e se concentra basicamente na incorporação da sustentabilidade e participação ampla de diversos agentes.

5. Avaliação das políticas de turismo no Ceará

O lugar do turismo no processo de reestruturação socio-espacial contemporâneo do Ceará se explica com base nas diversas formas de atuação do Estado, nas suas mais variadas instâncias, por intermédio principalmente das políticas públicas.

É possível sintetizar os objetivos dessas políticas e ações oficiais com base nas referências de gestão da Secretaria de Turismo do Estado do Ceará (SETUR-CE), conforme o documento denominado Plano Integrado de Desenvolvimento Turístico no Ceará (2003-2007):

Turismo como estratégia para desenvolvimento social (geração de emprego e renda, inclusão social e melhoria da qualidade de vida); Turismo como negócio e estratégia para desenvolvimento econômico; Gestão focada em resultados e parcerias; Sustentabilidade (econômica, social, cultural e ambiental); Turismo como fator de competitividade territorial (SETUR-CE, 2003, p. 1).

⁵ Somente os polos turísticos prioritários da Bahia, Sergipe e Rio Grande do Norte foram contemplados pelo programa, que determina a responsabilidade de elaboração e apresentação do plano ao Governo Estadual.

⁶ O Polo Ceará Costa do Sol era formado por seis Municípios da RT II identificada ainda pelo PRODETURIS. Hoje, abrange a faixa litorânea entre Aquiraz, na Região Metropolitana de Fortaleza, e o município de Barroquinha, fronteira cearense com o Piauí.

⁷ É importante destacar que embora Aquiraz não fizesse parte da primeira fase do PRODETUR, pela proximidade com Fortaleza sofreu impactos importantes do Programa. Na proposta do PDITS, todos os municípios litorâneos da RMF foram incorporados.

Quadro 1 | Mudanças políticas entre o PRODETUR I e o PRODETUR II.

PLANEJAMENTO	PRODETUR I	PRODETUR II	OBSERVAÇÕES
Áreas beneficiadas, macrorregiões	Adoção de macro – estratégias políticas apresentadas pelos Estados	Elaboração do PDITS para as meso-regiões turísticas atendidas pelo PRODETUR I.	Na primeira etapa as áreas foram apontadas pelos estados; na segunda foram definidas em função de consolidar as áreas já trabalhadas
Fortalecimento das meso-regiões	Ainda não existiam os polos de turismo	Fortalecimento dos polos de turismo, instalação dos conselhos de turismo, e de fóruns agregando áreas.	Os polos são concebidos com visão sistêmica, para integrar regiões, estados e municípios
Foco das ações	Nos deficits infraestruturais	No desenvolvimento humano	A oferta ficou incompleta em relação à gestão.
Seleção e elaboração de projetos	Financiamento dos projetos priorizados a partir das carências de infraestrutura dos estados.	Seleção dos projetos a partir da necessidade de complementar as ações do PRODETUR I	A segunda etapa prioriza projetos que deem sustentabilidade às ações já iniciadas.
Uso e ocupação do solo	Financiamento de planos diretores (sem obrigatoriedade)	Obrigatoriedade dos municípios possuírem seus planos diretores. Financia a elaboração do documento	As sanções a serem implementadas exigem a existência de planos diretores, que passou a ser pré-requisito.
Fortalecimento institucional, gestão e capacitação	Realização de projetos sem necessariamente atender a um requisito específico	Só realizará projetos de infraestrutura após a realização das ações previstas voltadas para o desenvolvimento institucional	Reforço do fortalecimento institucional da capacidade dos órgãos institucionais para realizarem seu papel
Fórum para a discussão do planejamento turístico	Não havia obrigatoriedade da existência do Conselho de Turismo.	O Conselho de turismo tem a obrigatoriedade de discutir e validar as ações do PDITS	
Participação da sociedade civil, Organizações Não-governamentais e setor privado	As comunidades só tomavam conhecimento das ações quando estas se implantavam	Prevê a participação da sociedade civil em todo o processo, além de audiências públicas para a concessão de projetos, validação dos PDITS, avaliação do programa em fóruns com o terceiro setor	Contempla a plena participação dos interessados no processo de planejamento turístico.
Validação dos PDITS	A macro-estratégica (plano) apresentada pelo Estado era aprovada pelo BID e BNB.	O PDITS/Estado deverá ser aprovado pelo BID, BNB e validado no Conselho de Turismo do polo. Será analisado por uma consultoria externa que dará suporte ao BNB	Deverão ser resguardados as premissas e consensos do PRODETUR II. A sociedade civil poderá intervir, caso entenda não ser conveniente determinado projeto ou ação prevista no plano.

Fonte: Banco do Nordeste (2003) citado por Coriolano (2006).

A maioria das políticas e ações voltadas para o turismo está imbuída desses pressupostos do desenvolvimento sustentável (econômico, social, cultural e ambiental), aliado à visão empresarial e neoliberal de produtividade e competitividade dos lugares. Entretanto, é possível notar que tais

pressupostos não se concretizam a contento, principalmente no que se refere à elevação das condições socio-espaciais da população.

Os resultados dessas políticas e ações voltadas para o turismo no Ceará foram responsáveis por um dinamismo incontestável, com repercussões

importantes no espaço litorâneo, sobretudo na RMF. A avaliação dos aspetos quantitativos⁸ desse dinamismo constitui na verdade apenas um conjunto de indicadores dos resultados obtidos em consequência das políticas adotadas.

A avaliação se sustenta não tanto nos objetivos pretendidos pela ação do Estado, que parecem razoáveis no discurso ao pretenderem promover o desenvolvimento sustentado do turismo, incorporando o pensamento único deste, mas principalmente nos resultados, questionando se de fato eles foram alcançados e situando as limitações e impactos destas ações, sobretudo em relação à urbanização do litoral cearense.

A dinamização do turismo no Ceará se justifica, em termos absolutos, principalmente em relação ao turismo doméstico e ao incremento da atividade no Nordeste como um todo. Desde 1995, ano de início das pesquisas realizadas pela SETUR-CE (1995), coincidindo com as ações iniciais do PRODETUR/CE I, o fluxo de turistas cresceu de 761.777 para 2.995.024 em 2012, com destaque para o incremento do fluxo internacional que passou de 38.089 para 221.033, aumentando em termos

relativos mais que cinco vezes, ao passo que o fluxo nacional triplicou no mesmo período (Quadro 2).

Análises da SETUR-CE baseados em dados da EMBRATUR e da ABAV comprovam o crescimento dos fluxos turísticos no estado:

Em 2001, o Ceará foi o sexto estado turístico no rank nacional do turismo doméstico, o primeiro no saldo líquido (receptivo menos emissor) e apresentando o maior percentual de internalização de seu fluxo emissor, com cerca de 75% do fluxo emitido para o mercado doméstico; ii) O posicionamento de Fortaleza entre as cidades mais visitadas pelos turistas internacionais no Brasil passou de 11º lugar em 1996 para o 6º lugar em 2005; e iii) Segundo a Associação Brasileira das Agências de Viagens (ABAV), no período 2003/05, Fortaleza foi a capital brasileira

⁸ A análise ora apresentada se referencia, sobretudo, nos dados produzidos pela SETUR-CE, que sistematiza desde 1995, ano de sua criação, os principais indicadores da atividade através de estudos e pesquisas, constituindo isto por si só um avanço institucional no tratamento das questões que envolvem o turismo no Ceará.

Quadro 2 | Demanda turística via Fortaleza (1995-2012).

Ano	Total		Nacional		Internacional	
	Turistas	Índice	Turistas	Índice	Turistas	Índice
1995	761.777	100,0	723.688	100,0	38.089	100,0
1996	773.247	101,5	733.038	101,3	40.209	105,6
1997	970.000	127,3	914.710	126,4	55.290	145,2
1998	1.297.528	170,3	1.218.379	168,4	79.149	207,8
1999	1.388.490	182,3	1.296.850	179,2	91.640	240,6
2000	1.507.914	197,9	1.387.281	191,7	120.633	316,7
2001	1.631.072	214,1	1.458.178	201,5	172.894	453,9
2002	1.629.422	213,9	1.446.927	199,9	182.495	479,1
2003	1.550.857	203,6	1.356.539	187,4	194.318	510,2
2004	1.784.354	234,2	1.534.544	212,0	249.810	655,9
2005	1.868.856	258,5	1.703.060	235,3	265.796	697,8
2006	2.062.493	270,7	1.794.369	247,9	268.124	703,9
2007	2.079.590	273,0	1.830.039	252,9	249.551	655,2
2008	2.178.395	286,0	1.956.285	270,3	222.110	552,4
2009	2.466.511	323,8	2.256.858	311,9	209.653	550,4
2010	2.691.729	353,3	2.472.299	341,6	219.430	576,1
2011	2.848.459	373,9	2.628.361	363,2	220.098	577,9
2012	2.995.024	393,2	2.773.991	383,3	221.033	580,3

Fonte: SETUR-CE (2013).

mais procurada como destino turístico pelos turistas nacionais, na alta estação de julho (SETUR-CE, 2009, p. 5).

O panorama supracitado, de fato, demonstra que ações governamentais concernentes à promoção da imagem turística do estado surtiram efeito. As gestões estaduais, desde os primeiros 'Governos das Mudanças' se valerão destas estratégias de *city marketing* para a divulgação dos atributos do Ceará, confirma Gondim:

[...] o Governo Ciro Gomes apoiou a realização da telenovela *Tropicaliente*, exibida em 1994, pela Rede Globo, sob a condição que fosse mostrado o lado que tem infraestrutura turística, modernidade e indústria no Ceará. Para a consolidação de tal imagem têm contribuído reportagens em periódicos nacionais (Veja, Folha de São Paulo) e internacionais

(*Newsweek, The Economist, The New York Times, Wall Street Journal*) (Gondim, 2002, p. 418).

A promoção do Ceará como destino turístico nas principais feiras e congressos turísticos no Brasil e no exterior tem sido uma das atribuições prioritárias da SETUR-CE. É possível elencar alguns de alcance nacional como o Congresso Brasileiro de Agências de Viagem (ABAV, AVIESTUR), Feira de Turismo e Congresso da Associação das Agências Independentes do Interior do Estado de São Paulo (AVIESP) e internacional como a Bolsa de Turismo de Lisboa (BLT), Feira internacional de Turismo de Madrid (FITUR), Bolsa Internacional de Turismo de Berlim (ITB) e Bolsa Internacional de Turismo de Milão (BIT) (Coriolano & Fernandes, 2007). Somam-se a estes eventos externos, os promovidos no próprio Estado, que servem tanto para dinamizar os fluxos turísticos nos períodos de baixa estação, como para divulgar o Ceará⁹.

A interiorização conforma uma das principais estratégias das políticas e ações voltadas para a atividade turística, como o intuito de "desconcentrar espacialmente os impactos da receita gerada pelos turistas que se destinam à Fortaleza, bem como aumentar seu tempo de permanência no Estado" (SETUR-CE, 2009, p. 6). Embora grande parte do fluxo turístico para o Ceará esteja concentrado

⁹ Segundo Coriolano e Fernandes (2007, pp. 400-401), os eventos principais são de duas naturezas: os ligados à atividade turística propriamente dita, como o *Travel Mart Latin America* (2000), XXVI Congresso da Associação Portuguesa das Agências de Viagens APAVT (2000), *X Brazil National Tourism Mart – BNTM* (2005) e o I Seminário Internacional de Turismo Sustentável (2003); e os relacionados à práticas de esporte, como a inclusão do Ceará no Circuito Mundial de *Windsurf*, Mundial de Surf, Brasileiro de *Body Boarding*, *Vôo Livre Records*, *X Ceará – Campeonato Brasileiro de Vôo Livre Cross Country* e Rally Internacional dos Sertões.

Quadro 3 | Movimentação turística no Ceará (2000-2009).

Ano	Movimentação turística ¹				
	Capital	%	Interior	%	Total ²
2000	1.507.914	22,3	5.239.917	77,7	6.747.831
2001	1.631.072	25,5	4.755.188	74,5	6.386.260
2002	1.629.422	25,0	4.879.847	75,0	6.509.269
2003	1.550.857	22,7	5.266.687	77,3	6.817.544
2004	1.784.354	23,4	5.826.275	76,6	7.610.629
2005	1.968.856	23,7	6.340.241	76,3	8.309.097
2006	2.062.493	22,5	7.103.255	77,5	9.165.748
2007	2.079.590	21,4	7.639.328	78,6	9.718.918
2008	2.178.395	21,4	8.003.224	78,6	10.181.619
2009	2.466.511	21,5	8.979.520	78,5	11.446.031
2010	2.691.729	21,4	10.008.271	78,6	12.595.005
2011	2.848.459	21,3	10.554.992	78,7	13.403.451
2012	3.050.000	20,4	11.900.000	79,6	14.950.000

Legenda: ¹Movimentação turística envolve os fluxos de origem nacional, internacional e intraestadual; ²total de 84 municípios turísticos. Fonte: SETUR-CE (2013).

Quadro 4 | Interiorização da demanda turística segundo as áreas visitadas (1998-2008).

Local	1998			2008			Variação (%)
	Turistas	(%)	Estada	Turistas	(%)	Estada	
Litoral	463.617	82,5	3,1	1.149.178	80,8	2,8	147,9
Serra	19.478	3,5	5,6	68.633	4,8	3,0	252,4
Sertão	78.786	14,0	4,7	204.642	14,1	6,6	159,7
Total	561.881	100,0	4,5	1.422.453	100,0	3,6	153,2

Fonte: SETUR-CE (2009).

Quadro 5 | Movimento no aeroporto internacional Pinto Martins (1994-2012).

Ano	Embarques		Desembarques		Total	
	Pax	Índice	Pax	Índice	Pax	Índice
1994	476.608	100,0	486.948	100,0	963.556	100,0
1995	577.866	121,2	568.596	116,8	1.146.462	119,0
1996	605.054	127,0	595.090	122,2	1.200.144	124,6
1997	637.871	133,8	656.924	134,9	1.294.795	134,4
1998	809.218	169,8	945.030	173,9	1.654.248	171,7
1999	813.412	170,7	842.101	173,5	1.655.513	171,8
2000	887.460	186,2	925.978	172,9	1.813.438	188,2
2001	948.612	199,0	1.019.886	190,2	1.968.498	204,3
2002	926.409	194,4	999.704	209,4	1.926.113	199,9
2003	818.516	171,7	885.270	181,8	1.703.786	176,8
2004	986.572	207,0	1.062.713	218,2	2.049.285	212,7
2005	1.142.885	239,8	1.256.479	258,0	2.399.364	249,0
2006	1.412.175	296,3	1.538.155	315,9	2.950.330	306,2
2007	1.558.769	327,1	1.663.250	341,6	3.222.019	334,4
2008	1.537.668	322,6	1.573.902	323,2	3.111.570	322,9
2009	1.881.155	394,7	1.920.271	394,3	3.801.426	394,5
2010	2.216.703	465,1	2.397.225	492,3	4.613.928	478,8
2011	2.397.225	503,0	2.691.808	552,8	5.089.033	528,2
2012	2.726.351	572,0	2.862.815	587,9	5.589.166	580,1

Fonte: SETUR-CE (2013).

em Fortaleza (20,4%), a movimentação turística no interior do estado é significativa (79,6%), em 2012 (Quadro 3). É importante salientar por outro lado que a concentração na RMF é ainda mais representativa, uma vez que os municípios componentes são considerados como parte dos municípios turísticos do interior.

Outro aspeto relevante em relação à interiorização se refere à primazia dos espaços litorâneos em relação aos outros produtos turísticos ofertados (serra e sertão), pois cerca de 80,8% das preferências dos turistas foram marcadamente direcionadas para as localidades litorâneas, 4,8% para as serras e 14,4% para o sertão (Quadro 4),

demonstrando que os impactos socio-espaciais da atividade tendem a se concentrar na costa, refletindo sobremaneira para o seu processo de ocupação, constituindo assim uma especificidade do processo de urbanização contemporânea no Ceará, pois se em um passado recente os usos litorâneos se relacionavam às atividades tradicionais de pesca e ao fenômeno local das segundas residências, na atualidade esses espaços são capturados e transformados de forma extensiva pelo turismo por possibilitarem a acumulação capitalista.

O incremento do turismo no Ceará, em termos quantitativos, pode ser comprovado também na evolução do número de desembarque de

Quadro 6 | Receita turística e impacto sobre o PIB – Ceará (1995-2006).

Discriminação	1995	2000	2002	2004	2005	2006
Gasto per capita/dia (R\$)	41,25	70,03	75,32	91,17	113,44	134,51
Permanência média (dias)	12,0	8,9	9,4	10,8	10,3	9,0
Gasto per capita (R\$)	495,00	623,25	708,00	984,66	1.168,41	1.210,63
Demanda turística via Fortaleza	761.777	1.507.914	1.629.422	1.784.354	1.968.856	2.062.493
Receita turística direta (R\$ milhões)	377,1	939,8	1.1153,6	1.757,0	2.399,4	2.496,9
Renda gerada (R\$ milhões)	505,3	1.644,7	2.018,9	3.074,7	4.025,8	4.369,6
PIB cf (R\$ milhões)	12.495	20.800	28.896	36.866	40.923	46.310
Impacto sobre PIB (%)	4,0	7,9	7,0	8,3	9,8	9,4

Fonte: SETUR-CE (2009).

Quadro 7 | Receita turística e impacto sobre o PIB – Ceará (2007-2012).

Discriminação	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gasto per capita/dia (R\$)	126,10	132,20	140,11	143,84	152,12	156,90
Permanência média (dias)	9,7	10,	10,5	10,5	10,6	10,9
Gasto per capita (R\$)	1.223,14	1.335,24	1.471,12	1.510,31	1.612,43	1.710,25
Demanda turística via Fortaleza	2.079.590	2.178.395	2.466.511	2.691.729	2.848.459	2.995.024
Receita turística direta (R\$ milhões)	2.543,6	2.908,7	3.628,5	4.065,3	4.592,9	5.122,2
Renda gerada (R\$ milhões)	4.451,4	5.090,2	6.349,9	7.114,4	8.037,6	8.963,9
PIB cf (R\$ milhões)	50.331	56.751	60.787	68.000	76.000	83.000
Impacto sobre PIB (%)	8,8	9,0	10,4	10,5	10,6	10,8

Notas: (I) O impacto sobre o PIB é obtido pela relação entre a receita turística total (direta e indireta) e o PIB; (II) A receita direta é obtida pelo produto entre gasto per capita e demanda turística via Fortaleza; (III) A receita turística total (direta + indireta) ou renda gerada, decorre do processo iterativo dos gastos dos turistas na economia via propensão marginal a consumir (efeito multiplicador); (IV) O multiplicador dos gastos turísticos utilizado foi de 1996=1,34, 1997=1,43, 1998=1,53, 1999=1,64 e 2000 a 2004=1,75 (in Ferreira, Assuêro e Oliveira, Aécio – Estruturação da Matriz de Insumo – Produto do Turismo do Ceará, Fortaleza, março de 1996); e (V) PIB cf (2007 a 2010) estimativa da SETUR-CE/CE.

Fonte: SETUR-CE (2013).

passageiros, sendo a construção do novo terminal de passageiros do Aeroporto Internacional Pinto Martins uma importante obra de infraestrutura para viabilizar esses fluxos.

O movimento no Aeroporto Internacional Pinto Martins cresceu 294,5% de 1994 a 2012. Cerca de 2,8 milhões de passageiros embarcaram e desembarcaram em Fortaleza em 2012 (Quadro 5). Percebe-se uma variação significativa entre os anos de 2004 e 2012 em relação aos desembarques que passou de 1.062.713 para 2.862.815, respetivamente, representando um acréscimo considerável.

Um dos principais indicativos de avaliação de desempenho de uma atividade econômica se refere a sua contribuição no Produto Interno Bruto (PIB). Há certa dificuldade em mensurar o peso do turismo

na composição do PIB, dado que a atividade turística se relaciona com diversas outras atividades terciárias e até mesmo com a indústria.

A SETUR-CE, juntamente com órgãos estaduais de pesquisa como o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE, antigo IPLANCE), tem sistematizado os impactos da atividade turística sobre o PIB desde 1995. Verifica-se um crescimento significativo dessa participação, destacando-se o incremento verificado entre 1995 e 2000, que praticamente duplicou, passando de 4% para 7,9%. Dados mais recentes apontam uma participação de 10,8% em 2012 (Quadros 6 e 7), representando um aumento de quase três vezes da participação do turismo na composição do PIB do estado desde a implementação das políticas públicas no início da década de 1990.

Quadro 8 | Pessoas economicamente ativas, por setor de atividade – Ceará (1970-2008).

Setores	Participação (%)					
	1970	1980	1990	1998	2003	2008
Agropecuária	59,7	43,2	33,3	35,5	32,2	26,7
Indústria	13,0	18,7	19,4	17,6	20,3	22,0
Comércio e serviços	27,3	35,5	46,0	45,8	47,7	51,30

Fonte: SETUR-CE (2009).

Outros sinais comprovam o dinamismo econômico da atividade, como a receita turística direta que, em termos absolutos, multiplicou-se na ordem de treze vezes e a renda gerada teve um crescimento de quase dezoito vezes entre 1995 e 2012.

Entretanto, pela natureza da atividade turística, os seus impactos econômicos são diversos e envolvem indiretamente outras atividades. O dinamismo do turismo, por se inserir no setor terciário, pode ser comprovado do mesmo modo na participação das atividades terciárias (comércio e serviços) no quadro econômico do Estado. Houve um aumento significativo da participação das atividades terciárias na composição do PIB setorial do Ceará entre 1990, com 54,12%, e 2007, com 70,20%, indicando que as políticas e ações voltadas para alavancar o turismo contribuíram para dinamizar o setor terciário em geral¹⁰. O crescimento do setor de serviços resulta da expansão dos ramos das atividades de alojamento e alimentação e de outros segmentos que compõem os serviços de apoio ao turismo.

Os dados relativos ao emprego (Quadro 8) corroboram para compreender a crescente importância das atividades terciárias, incluindo o turismo, na reestruturação socio-espacial contemporânea do Ceará¹¹. No período entre 1970 e 1990, correspondente à fase de impactos das políticas indústrias da SUDENE, o crescimento do PEA no setor de comércio e serviços foi significativo, passando de 27,3% em 1970 para 46,0% em 1990, em razão também da diminuição das atividades primárias na economia do estado, associadas entre outros aspetos ao declínio da atividade algodoeira.

No período contemporâneo, embora o PEA do setor terciário tenha aumentado de 46,0% em 1990 para 51,30% em 2008, percebe-se que o crescimento foi menor que do período anterior. Em relação ao setor industrial, verifica-se que o crescimento do PEA foi maior no período da SUDENE se comparado à era dos 'Governos das Mudanças', que foi bem mais acanhado. Entretanto, esses dados precisam ser relativizados uma vez que o peso da RMF em relação ao Ceará é muito significativo e verifica-se que o PEA do setor terciário apresenta índices ainda mais elevados.

O aumento da quantidade de estabelecimentos turísticos (meios de hospedagem, alimentação, transportes, etc.) implica em transformações espaciais significativas, impactando a urbanização e provocando mudanças de uso e ocupação do solo dos lugares onde se instalam, além do fato de promover o aquecimento da indústria da construção civil.

6. Turismo e urbanização: Considerações finais

De modo geral, alguns dos aspetos quantitativos apresentados relativos à evolução do turismo no Ceará após a implementação de políticas públicas e ações do Estado demonstram que ocorreu um incremento da atividade, embora os objetivos

¹⁰ Dados fornecidos pelo IPECE.

¹¹ Some-se a isto a quantidade de empregos informais gerados pelas atividades características do turismo nos setores de alojamento e alimentação.

pretendidos não tenham sido plenamente alcançados, uma vez que as premissas de sustentabilidade não condizem com a realidade.

Essa realidade se expressa, mesmo apresentando dados quantitativos favoráveis (o aumento do fluxo de turistas, da participação do setor no PIB e da população ocupada), na concentração dos investimentos e dos lucros, na acelerada e desordenada expansão do uso e ocupação do solo, na utilização predatória dos recursos naturais, na exclusão socio-espacial das comunidades nativas e na fragmentação e segregação socio-espacial, revelando que o incremento econômico da atividade não se reverte necessariamente em transformações no quadro de desigualdades socio-espaciais existentes, pelo contrário, acaba criando outras.

Os objetivos pretendidos pelo Estado não se concretizam plenamente porque o turismo, assim como as demais atividades da acumulação capitalista, produz configurações espaciais contraditórias em diversas escalas (do global ao local), exacerbadas historicamente pelo acúmulo das desigualdades socio-espaciais da urbanização pretérita e pelo conflito de interesses dos diversos agentes envolvidos (Estado, mercado, diversos extratos da sociedade).

Vale salientar que o caráter desigual da atividade turística não depende única e exclusivamente de uma suposta homogeneidade de infraestrutura imposta ao espaço, mas está sujeito também à qualidade dos aspetos únicos e particulares dos lugares, de recursos turísticos passíveis de serem transformados em mercadoria. A inserção periférica do Ceará na globalização, como pôde ser observado, se dá também através da atividade turística, que tenta se estabelecer como agente do desenvolvimento sustentável nas suas mais variadas dimensões, mas acaba por favorecer a penetração do capital internacional sem que haja uma distribuição equilibrada das benesses que o turismo pode promover. O papel do Estado é preponderante para permitir a fluidez da atividade que, a despeito de promover o interesse coletivo, privilegia o mercado

e atende aos interesses econômicos e políticos hegemônicos (global e local).

Poder-se-ia afirmar, desta forma, que o turismo que se incrementa no Ceará é periférico, pois se trata de uma atividade que tem seu dinamismo subordinado às determinações globais, tornando-o vulnerável em função da dependência de investimentos do capital internacional e porque a maioria das divisas geradas pela atividade tende a se concentrar. Os investimentos do PRODETUR/CE I e II e as demais ações governamentais criaram condições para uma maior fluidez da atividade turística no Ceará, priorizando os espaços litorâneos. Essa seletividade espacial se explica, pois estes lugares constituem insumos importantes para a atividade turística, consoantes à lógica do consumo que tem o espaço uma das suas principais mercadorias.

Quanto aos efeitos do turismo no processo de urbanização no Ceará, verifica-se uma ampliação dos usos do litoral, pois, se anteriormente a zona litorânea era marcada por pequenos vilarejos de pescadores e portos de pesca, no processo de urbanização contemporâneo, novas práticas marítimas ligadas primeiramente ao veraneio e posteriormente ao turismo são acrescidas. A configuração territorial resultante destes novos fluxos induziu uma transformação estrutural na rede de caminhos e acessos no território ao longo da costa, ou seja, uma estrutura viária que parte da Metrópole e se distribui paralela à zona litorânea, ao contrário da antiga dinâmica perpendicular à costa, definida pelos pontos de produção no sertão e exportação, no porto, localizado no litoral. Na lógica de urbanização do espaço litorâneo, prevalece o binômio aeroporto e rodovias costeiras, reforçando o papel de Fortaleza como centro de atração e distribuição dos fluxos turísticos.

Percebe-se que o turismo impõe modificações em todo o litoral cearense, que vem passando por uma crescente transformação no seu processo de uso e ocupação, com a implementação de infraestruturas de estradas, inclusive com previsão de pequenos

aeroportos regionais localizados em Aracati e Camocim para facilitar a acessibilidade aos principais polos turísticos litorâneos: Canoa Quebrada e Jericoacoara, respetivamente; implantação de novas tipologias de segundas residências, resorts, hotéis, pousadas, restaurantes, estabelecimentos de entretenimento em geral.

Enfim, o incremento do turismo suscitou mudanças na urbanização e na rede urbana cearense, visíveis no reforço da centralidade da Metrópole, que concentra e distribui os fluxos turísticos do Ceará, acumulando mais funções e materializando-as; na reestruturação metropolitana que se expande de forma expressiva não somente em direção ao sertão mais ao longo da faixa litorânea e na articulação dos núcleos litorâneos de todo o estado, que são amplamente incorporados à reestruturação socio-espacial contemporânea como espaços privilegiados.

Referências bibliográficas

- Banco do Nordeste do Brasil [BNB] (2002). *Regulamento operacional do PRODETUR II*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil.
- Banco do Nordeste do Brasil [BNB] (2004). *PRODETUR/NE II. Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Polo Ceará Costa do Sol*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil.
- Banco do Nordeste do Brasil [BNB] (2005). *Relatório de avaliação PRODETUR/CE I*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil.
- Benevides, I. (2004). *Práticas e territorialidades turísticas e planejamento governamental do turismo no Ceará*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Coriolano, L. (2006). *O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza*. São Paulo: Anablumme.
- Coriolano, L., & Fernandes, L. (2007). Turismo: Ações e contradições da realidade cearense. In J. Borzacchiolo, T. Cavalcante T. & E. Dantas (Eds.), *Ceará: Um novo olhar geográfico*. Fortaleza: Demócrito Rocha.
- Corrêa, R. L. (1995). *O espaço urbano*. São Paulo: Ática.
- Cruz, R. (1999). *Política de turismo e (re)ordenamento de territórios no litoral do Nordeste do Brasil*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Gondim, L. (2002). Os governos das mudanças (1987-1994). In S. Sousa (Ed.), *Uma nova história do Ceará*. Fortaleza: Demócrito Rocha.
- Harvey, D. (2005). Teoria Marxista do Estado. In D. Harvey (Ed.), *A produção capitalista do espaço* (pp. 75-94). São Paulo: Anablumme.
- Secretaria de Turismo do Estado do Ceará [SETUR-CE] (1995). *O turismo: Uma política estratégica para o desenvolvimento sustentável do Ceará (1995-2020)*. Fortaleza: SETUR-CE.
- Secretaria de Turismo do Estado do Ceará [SETUR-CE] (2003). *Plano Integrado de Desenvolvimento Turístico no Ceará (2003-2007)*. Fortaleza: SETUR-CE.
- Secretaria de Turismo do Estado do Ceará [SETUR-CE] (2009). *Evolução do turismo no Ceará*, 17 (4ª ed.). Fortaleza: SETUR-CE.
- Secretaria de Turismo do Estado do Ceará [SETUR-CE] (2013). *Indicadores turísticos 1995/2012*. Fortaleza: SETUR-CE.