

POLÍTICAS E PLANEJAMENTO TURÍSTICO: Ferramentas para a Sustentabilidade. Case Ubatuba

POLITICS AND TOURIST PLANNING: Tools for the Support. Case Ubatuba

Claudia Regina Paschoal¹

Patrícia Ortiz Monteiro²

RESUMO

Este artigo apresenta diretrizes para o planejamento turístico, através do case do Município de Ubatuba, Estado de São Paulo. Devido à complexidade, o estudo foi dividido em quatro grandes temas: meio ambiente, cultura, planejamento urbano e turismo, que foram analisados e discutidos estabelecendo-se uma relação entre as varias disciplinas, em função da complexidade do projeto. Os resultados permitiram um diagnóstico do Município, que foi complementado com o levantamento de dados de todos os atrativos naturais do município, na categoria “praias”, e efetuada uma avaliação estabelecendo-se uma escala de valores para estes atrativos. Foi realizado ainda, o aprofundamento do estudo, permitindo a realização do apontamento dos pontos fortes e fracos do turismo em Ubatuba.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Turismo e Meio Ambiente.

ABSTRACT

This article presents lines of direction for the tourist planning, marries through it of the City of Ubatuba, State of São Paulo. Due to complexity, the study it was divided in four great subjects: environment, culture, urban planning and tourism, that had been analyzed and argued establishing a relation you vary between them you discipline, in function of the complexity of the project. The results had allowed a diagnosis of the City, that was complemented with the data-collecting of all attractive the natural ones of the city, in the category “beaches”, and effected an evaluation establishing itself a scale of values for these attractive ones. It was carried through still, the deepening of the study, allowing the accomplishment of the note of the strong and weak points of the tourism in Ubatuba.

Key-Words: Public politics, Tourism and Environment.

¹ Acadêmica, Universidade de Taubaté/ECASE, Rua das Camélias, 329 – Jardim Carolina, Ubatuba – São Paulo - claudia-paschoal@hotmail.com.

² Professora Universitária, Doutora, Universidade de Taubaté/ECASE, Rua Anita, 45, Praia Vermelha do Centro, Ubatuba - patyortizmonteiro@terra.com.br.

INTRODUÇÃO

Segundo a Organização Mundial de Turismo (OMT, 2001): o turismo é um fenômeno social, que compreende as atividades realizadas pelas pessoas durante suas viagens e estadas em lugares diferentes de seu entorno habitual por um período consecutivo inferior a um ano com a finalidade de lazer, negócios ou outros. O turismo se tornou uma forma particular do uso do tempo livre, que é o tempo utilizado para aproveitar o ócio, ou seja, o tempo dedicado ao esparecimento, à distração ou ao entretenimento, e que deve atender as necessidades correspondentes às novas exigências da qualidade de vida.

O turismo seguramente resultou em desenvolvimento para muitos países, mas trouxe a luz da reflexão, os aspectos negativos causados pela evolução desta atividade. Os impactos do turismo sobre o meio ambiente e suas conseqüências mudam constantemente, devido ao dinamismo da atividade turística.

Na atualidade a qualidade de vida tem sido uma busca incessante, favorecendo localidades que contam com exuberante beleza natural e com infra-estrutura adequada as necessidades do mundo globalizado. Estes aspectos privilegiam o desenvolvimento da atividade turística em cidades como Ubatuba, com localização singular entre os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, e próxima da região do Vale do Paraíba. No entanto, para que ocorra o desenvolvimento sustentável da cidade, bem como, da região na qual está inserida, é fundamental a realização de um planejamento holístico, que trate das questões ambientais, culturais, de política urbana e da atividade turística.

Ubatuba, assim como as outras cidades do Litoral Norte do Estado de São Paulo, está entre a área costeira e a Mata Atlântica. Destaca-se pelo seu grande potencial ambiental, que se caracteriza por um ecossistema extremamente produtivo, no que tange aos recursos naturais. Esses aspectos demonstram a importância de se realizar um planejamento urbano visando à ocupação ordenada do espaço litorâneo, e a preservação e conservação do patrimônio ambiental, promovendo o desenvolvimento sustentável, que atenda as necessidades socioeconômicas da população residente.

O projeto de pesquisa proposto surgiu a partir da necessidade de se estudar a relevância do planejamento turístico e de políticas públicas focando, o modelo de desenvolvimento dito “sustentável”, que pressupõe novos paradigmas, e ainda o segmento do turismo denominado “ecoturismo”, vocação do município de Ubatuba, inserido num cenário em que predomina a Mata Atlântica, ecossistema protegido por lei e considerado patrimônio nacional e mundial. Respeitando-se a amplitude da proposta e a interdisciplinaridade entre as áreas de estudo, deu-se enfoque prioritário aos temas: meio ambiente, cultura, planejamento urbano e turismo.

Este projeto possibilitou traçar diretrizes gerais para o planejamento turístico sustentável do Município de Ubatuba e estabelecer propostas para o desenvolvimento sustentável da localidade.

DESENVOLVIMENTO

Devido à complexidade do assunto e da existência de inúmeras alternativas metodológicas, optou-se pela divisão em quatro eixos temáticos: Meio Ambiente, Cultura, Planejamento Urbano e Turismo, que foram analisados amplamente. A partir desses eixos, realizou-se uma pesquisa interdisciplinar, que elucidou os aspectos técnicos, políticos e jurídicos, bem como, os conflitos existentes.

As metodologias utilizadas para a construção de um inventário turístico surgiram da necessidade de se formatar um modelo para o registro e a avaliação do patrimônio turístico atual e potencial, e também para propor medidas adequadas de proteção, conservação e aproveitamento dos recursos.

Utilizou-se a metodologia proposta por Ruschmann (2001), como roteiro para o levantamento de dados, e de Magalhães (2002) no aspecto relacionado a critérios de valoração.

RESULTADOS

O fato de localizar-se no Litoral do Estado de São Paulo inclui o município no espaço territorial submetido a regime especial de proteção, segundo o art. 225, § 4o. da Constituição Federal, que trata da costa brasileira. Verifica-se, portanto, inúmeros órgãos públicos, estaduais e federais, envolvidos no controle e fiscalização da ocupação do solo no Município.

O crescimento demográfico, a especulação imobiliária e a economia voltada para o veranismo, contribuem sobremaneira para a degradação ambiental, nessa Região. Desta forma, é fundamental a existência de uma gestão cooperativa entre os órgãos federais, estaduais e municipais, a fim de regular, controlar, fiscalizar e gerir de forma adequada o uso e a ocupação do solo no município, posto que abrange áreas de interesse das diversas instituições.

A somatória de atrativos naturais e culturais locais pode fornecer uma diversificação de produtos turísticos dos mais importantes do Estado de São Paulo. No entanto apesar da riqueza de atrações, não há infra-estrutura básica adequada para suportar a demanda turística, principalmente na temporada de férias de verão. O desenvolvimento sem planejamento tem acarretado problemas diversos, tais como: urbanização excessiva, problemas de poluição ambiental, depredação dos recursos naturais, sazonalidade dos fluxos turísticos, entre outros. Estes problemas podem se ampliar de tal forma que acabam por deteriorar a qualidade do produto turístico. O planejamento turístico surge, como opção para o ordenamento do desenvolvimento, maximizando seus benefícios e minimizando seus prejuízos

O planejamento só é eficiente, na medida que integra na sua implementação, a soma dos atores envolvidos no processo: técnicos, municípios e comunidade. Ao mesmo tempo, o planejamento turístico, deve formar parte da estratégia global de planejamento, integrando-se com os outros setores que planificam o seu desenvolvimento sócio-econômico, desenvolvimento este que procura o aproveitamento racional do potencial

natural e cultural do Município, a preservação ambiental, com o objetivo de melhoria da qualidade de vida da população e uma distribuição mais equilibrada dos benefícios.

As comunidades caiçaras passaram a chamar a atenção de pesquisadores e de órgãos governamentais mais recentemente em virtude das ameaças cada vez maiores à sua sobrevivência material e cultural e pela contribuição histórica que essas populações têm dado à conservação da biodiversidade, por meio do conhecimento empírico sobre a fauna e a flora e os sistemas tradicionais de manejo dos recursos naturais de que dispõem.

As comunidades quilombolas também sofrem ameaças principalmente quanto a perda de suas culturas, uma das ameaças a essas comunidades e ao exercício de suas atividades tradicionais provém do avanço da especulação imobiliária, iniciada há décadas, e que em Ubatuba, se deu de forma agressiva, com a construção de residências secundárias ao longo da costa.

A construção da rodovia BR 101, na década de 70, contribuiu enormemente para um crescimento acelerado da região, com o aumento do turismo sem planejamento adequado, a região costeira passou, então, a ser ocupada por loteamentos de segunda residência

A questão do parcelamento do solo em Ubatuba é marcada por algumas particularidades: o município abriga parte do Parque Estadual da Serra do Mar, que abrange aproximadamente 80 % do seu território. O município se caracteriza pela ocupação do solo desordenada e pela falta de planejamento territorial. Ubatuba tem um grande potencial turístico, sofre com a falta de fiscalização e da adoção de políticas públicas que contribuam para o ordenamento adequado do solo. Considerando a inexistência de uma política de turismo e ainda que o plano municipal de turismo realizado pela Secretaria de Turismo, não retrata a realidade do município, pois foi realizado de forma fragmentada sem uma definição metodológica, a atividade turística apesar de ser o setor mais importante da economia local, não é exercida de forma adequada. Não há pesquisas sobre a demanda turística atualizadas. O município não conhece o perfil do turista que frequenta suas praias, o que

justifica a inexistência de planejamento e de ações que visem a qualidade de vida dos moradores locais e atendam as necessidades dos visitantes.

Os levantamentos de dados primários dos atrativos naturais categorizados como praias permitiram o mapeamento da situação do município considerando vários aspectos: acesso, valor paisagístico natural e artificial, infra-estrutura mais próxima, oferta de equipamentos e serviços de apoio, entre outros, que possibilitaram a valoração desses atrativos. Este seguramente é o primeiro levantamento realizado com tamanha especificidade, segundo um padrão preestabelecido e que permite uma análise dos pontos fortes e fracos assim como das oportunidades e riscos.

CONCLUSÃO

Historicamente, desde a construção da BR 101, o município de Ubatuba transformou-se num dos mais prestigiados atrativos turísticos do Estado de São Paulo. Mais a grande procura pelas praias do Litoral Norte Paulista, e especialmente por Ubatuba, conduziu a cidade a uma explosão imobiliária, que provocou a descaracterização da cultura caiçara, a supervalorização das áreas próximas à orla, culminando com a urbanização acelerada e desordenada do Município.

É ilusão imaginar que a configuração de uma cidade se dá de forma aleatória, na realidade existem interesses e estratégias de construção do espaço urbano, que muitas vezes tem interesses urbanísticos, com implicações econômicas, financeiras e políticas. A cidade pode ser descrita como um espaço construído dentro de um processo de ocupação espacial e apropriação de seus recursos naturais, bem como da reprodução do organismo social dos moradores que ao intervir no espaço urbano, busca adaptá-lo a suas características e necessidades. Nesse processo há integração com ações complexas de urbanização, industrialização, crescimento demográfico, tecnologia, segregação, violência, etc.

A preocupação com o desenvolvimento sustentável deve nortear o Plano Diretor, devido à importância das questões ambiental, social, econômica e cultural, na construção do planejamento do Município, que tem um ecossistema extremamente produtivo, no que tange aos recursos naturais existentes na região, no entanto a limitação de espaço causa conflito em relação ao uso e ocupação de solo, que deve ter por objetivo a qualidade de vida da população e a preservação das áreas do Parque Estadual e das zonas costeiras.

O desenvolvimento desordenado colaborou com o aparecimento de bolsões de miséria, onde estão instaladas moradias sem infra-estrutura adequada como abastecimento de água, coleta de resíduos sólidos, saúde, educação. Este aspecto precisa ser tratado de maneira enfática, devido a proporcionalidade do impacto dessas áreas de ocupação, na construção do ordenamento urbano, que reflete na economia, na cultura, e fundamentalmente no meio ambiente, e na atividade turística.

O crescimento desordenado, agravado pela migração, que se deu em função da atividade turística, e da desarticulação de um planejamento urbano eficaz, da falta de políticas públicas eficientes, entre outros fatores, faz com que os problemas estruturais se agravem cada vez. O Estatuto da Cidade é uma alternativa para as cidades, no que tange ao estabelecimento de política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo poder municipal, e que tem o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de sua população, a ser definido pelo Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade passa assim a legitimar a Constituição Federal na medida em que os municípios possam adotar medidas legais que garantam a distribuição do ônus e benefícios sócio-territorial oriundos do processo de urbanização, trata a cidade com um complexo coletivo a proporcionar o bem-estar social, através de cidades sustentáveis. Outro aspecto importante é a possibilidade de regularização das áreas ocupadas por favelas ou loteamentos clandestinos.

Devido ao aumento da demanda e ao desenvolvimento desordenado da cidade a definição do traçado urbano do município foi realizado sem qualquer comprometimento com a qualidade de vida da comunidade local e a

preservação ambiental. Por muito tempo esse traçado era definido em função dos interesses imobiliários, favorecendo a ocupação de residência de baixa renda, nas encostas e próximas a margens de rios, e de segunda-residência na orla.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo de Ubatuba foi utilizada durante muitos anos como um instrumento do mercado imobiliário, que se destina à faixa de renda mais alta da população. Para que isso não volte a ocorrer é fundamental a participação da população, mais não apenas como expectadora, assistindo a uma encenação que já está acordada, é necessária a participação consciente da população, para tanto deve haver uma capacitação dessa população para sua familiarização com a temática. A lei deve contemplar as especificidades de cada região, evitando assim o choque econômico, cultural e buscando minimizar os possíveis impactos ambientais.

O zoneamento que visa o desenvolvimento sustentável de uma região deve, portanto, considerar as diversas variáveis ambientais. Para isso, é preciso verificar, por exemplo, se: a ocupação de determinada área para uso residencial não contaminará o lenço freático, se não existirem sistemas adequados de saneamento; a área destinada para uso industrial se encontra numa região onde os aspectos climáticos são favoráveis ao uso; se a construção de uma grande via de acesso não resultará numa impermeabilização do solo ou trará poluição sonora a uma área residencial.

Uma preocupação é que apesar dos diversos órgãos responsáveis pela execução das políticas ambientais, ainda, há a prevalência de interesses políticos partidários contrários à implementação de qualquer política ambiental, bem como a descontinuidade da implementação de políticas e projetos ambientais devida a substituição dos agentes responsáveis, em razão do término de um determinado mandato.

Qualquer plano ou projeto que vise o planejamento territorial deve ser implementado de forma gradativa, a longo prazo, e desenvolvido em bases apartidárias. Cabe ao Poder Público Municipal, estabelecer políticas públicas que permitam preservar a extraordinária beleza natural e a significativa

biodiversidade da região, além de tomar medidas que beneficiem o desenvolvimento sustentável.

O estabelecimento de padrões sustentáveis de desenvolvimento vem despertando a atenção de todos os setores da sociedade. Na atividade turística a sustentabilidade é de grande relevância. Até mesmo em função dos contatos que são estabelecidos entre a realidade e os costumes, que podem contribuir positivamente para o desenvolvimento da atividade turística. O desenvolvimento sustentável demonstra uma preocupação com as futuras gerações e com a qualidade de vida dessas gerações, bem como traz adoção de novos valores nos quais o respeito à equidade, à justiça, à vida prevaleçam. Ele traz ainda a relevante contribuição de demonstrar as implicações planetárias da problemática ambiental, o demonstrar a necessidade de transformar a avaliação da sustentabilidade em prioridade no diálogo entre nações.

Outras medidas devem ser adotadas como a implementação de projetos de proteção ambiental; a fiscalização das atividades econômicas, com significativo potencial de alteração do meio ambiente; a promoção da educação ambiental; o estudo de impacto ambiental, no caso de obras que sejam potencialmente poluidoras, objetivando o harmonioso desenvolvimento econômico e social. Qualquer plano ou projeto que vise o planejamento territorial deve ser implementado de forma gradativa e em longo prazo, devendo ser desenvolvido em bases “apartidárias”. Cabe ao Poder Público Municipal, estabelecer políticas públicas que permitam preservar a extraordinária beleza natural e a significativa biodiversidade da região, além de tomar medidas que beneficiem o desenvolvimento sustentável.

Um outro aspecto a ressaltar, consiste na realização do planejamento abrangendo as diferentes microrregiões do Município, razão pela qual será de muita importância a participação ativa da comunidade organizada.

Um fator de suma importância neste contexto, é que o turismo não planejado pode provocar a destruição do privilegiado sistema natural e dos atributos sócio culturais, que constituem um grande patrimônio para ele. O grande desafio foi, e ainda é, criar uma cultura de planejamento na comunidade

e, ao mesmo tempo, um senso de responsabilidade e comprometimento que auxilie no alcance das metas propostas para o desenvolvimento econômico e social de toda a cidade. Assim sendo, o planejamento turístico é um instrumento para conduzir o desenvolvimento deste setor, de maneira a minimizar os seus efeitos prejudiciais e maximizar os benefícios para a economia e a sociedade local.

É fundamental a existência de uma Política Municipal de Turismo e de um Plano Municipal de Turismo, no entanto, a administração pública municipal realizou um Plano, sem participação da sociedade, esquecendo-se das particularidades existentes em cada região do município, e de suas especificidades. O inventário turístico realizado pela Secretaria Municipal de Turismo, embora a mesma tenha utilizado a metodologia da EMBRATUR, não foram realizadas capacitações para aqueles que realizaram o levantamento dos dados. A maior parte dos dados são derivados de fontes secundárias e não foram avaliados e checados em campo antes de serem considerados no documento final do inventário, o que se julga ser fundamental para a credibilidade de um plano de turismo. Até o presente momento o único levantamento primário de dados com fim de realizar um inventário turístico foi o realizado nessa pesquisa. O levantamento da Secretaria de Turismo não apresenta nenhum levantamento realizado de forma criteriosa e com contraposição dos dados existentes nos órgãos oficiais. Muito do que está disponível na *Internet* é a ordenação de dados disponíveis em outros órgãos como SEADE e IBGE, de pelo menos dois anos atrás. Não se percebe nenhum movimento da Secretaria no sentido de atualizar e validar esses dados.

A falta de técnicos da área de turismo na elaboração do Plano Municipal de Turismo é uma incongruência. O município dispõe da infra-estrutura, dos professores e dos alunos do Curso de Administração com habilitação em Hotelaria e Turismo, da Universidade de Taubaté, e não compõe uma parceria que poderia auxiliar na elaboração desses instrumentos de planejamento.

Cidades como Ubatuba devem pensar no desenvolvimento sustentável, e no segmento denominado ecoturismo, como uma alternativa, para conciliar o

crescimento econômico e a preservação ambiental, cultural e histórica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACERENZA, Miguel Angel. **Administração do Turismo: conceituação e organização**, Bauru, SP EDUSC, 2002.

AGENDA 21 GLOBAL, disponível em <<http://www.cprh.pe.gov.br/ctudo-secoes-sub.asp?idsecao=84>>. Acesso em 10 de junho de 2006.

BRASIL. República Federativa. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**, de 05 de outubro de 1988.

CAVALCANTI, CLÓVIS. **Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas**, Cortez, 3ª. Ed. SP 2001

DENCKER, Ada de F. M. **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Turismo**. 2ª. Ed., Editora Futura. São Paulo, 1999

DIEGUES, A.C. (org.) **A mudança como modelo cultural: o caso da cultura caiçara e a urbanização**, Enciclopédia caiçara volume 1, São Paulo, HUCITEC, NUPAUB, CEC/USP, 2004.

FUNARI, P. P. e PINSKY, **Turismo e Patrimônio Cultural**, Editora Contexto, São Paulo, SP, 2003

HALL, Colin Michael. **Planejamento Turístico: Políticas, Processos e Relacionamentos**. S. Paulo: Contexto, 2001



JARA, Carlos. **Planejamento do desenvolvimento municipal com a participação de diferentes atores sociais.** *In: Ação Local e desenvolvimento sustentável.* Debates. Fortaleza: Centro de estudos Konrad Adenauer Stiftung, 1996.

MAGALHÃES, Claudia Freitas. **Diretrizes para o Turismo Sustentável em Municípios.** Editora Rocca. 2002.

RUSCHMANN, Doris van de Meene. **Turismo e Planejamento Sustentável: A Proteção do Meio Ambiente.** SP, Editora Papirus, 2001

WEARING, S. e NEIL, J. **Ecoturismo – Impactos, Potencialidades e Possibilidades.** Ed. 1ª, Editora Manole, São Paulo, 2001.