

ORDENAMIENTO TERRITORIAL TURÍSTICO DEL LITORAL SERGIPANO (BRASIL)

Priscila Pereira Santos^{*}
José Wellington Carvalho Vilar^{**}
Universidade Federal de Sergipe
São Cristóvão - Brasil

Resumen: *El turismo probablemente es uno de los sectores económicos que más cambios y transformaciones provoca en el espacio natural y cultural del litoral. En Sergipe la calidad escénica del paisaje en el litoral favorece el turismo de sol y playa. En este sentido, el poder público asume un rol sin igual en el Ordenamiento Territorial de los espacios turísticos, pues a partir de la planificación y de la gestión territorial busca la disminución de los conflictos existentes sobre el uso y la ocupación del suelo. El objetivo del presente artículo es analizar la planificación turística del litoral sergipano a partir de las principales políticas territoriales. En términos metodológicos se realizaron los siguientes procedimientos: relevamiento y lectura del material bibliográfico, relevamiento de material documental y cartográfico; trabajo de campo y entrevista a gestores públicos estatales; y análisis e interpretación de los resultados. Se puede concluir que la planificación territorial debe ser participativa e ir acompañada de una visión administrativa volcada a la relación hombre-naturaleza que considere los intereses de los múltiples usos del territorio a través de una política ambiental coherente.*

PALABRAS CLAVE: *ordenamiento territorial, planificación territorial participativa, ambientes costeros.*

Abstract: *Territorial Land Tour in Sergipe Coastal (Brazil). Probably tourism is one of the economic sectors that induce more changes and transformations in the natural and cultural coastline. In Sergipe, the scenic quality of landscape on the coastline sides tourism of sun and beach. In this way, the government takes over the unique role of the Territorial tourist areas, since planning and land management aims at reducing existing conflicts over the use and occupation of land. This article aims to analyze the coastline of Sergipe tourism planning from major territorial policies. In terms of methodology, the following procedures were performed: gathering and reading bibliographic material; survey from cartographic and documentary material, field research and interview with state public managers, analysis and interpretation of results. It can be concluded that the territorial planning should be participatory and come with a managerial vision directed toward the man-nature relationship that seeks to equate the interests of multiple uses of the area through a coherent environmental policy.*

KEYWORDS: *land use; participatory territorial planning; coastline.*

^{*} Tecnóloga en Gestión de Turismo (IFS) por el Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología de Sergipe (IFS), Aracaju, Brasil, y estudiante de la Licenciada en Geografía (UFS) en la misma institución. E-mail: p.p.s2902@gmail.com

^{**} Doctor en Ordenamiento Territorial por la Universidad de Granada (España). Se desempeña como profesor de la carrera de Tecnología en Saneamiento Ambiental y Gestión de Turismo (IFS) en el Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología de Sergipe (IFS), Aracaju, Brasil; y como profesor del Núcleo de Posgrado en Geografía (UFS) en la Universidad Federal de Sergipe (UFS), São Cristóvão, Brasil. E-mail: wvilar@yahoo.com.br

INTRODUCCIÓN

Los ambientes costeros entendidos como espacios territoriales de transición entre la tierra y el mar han sido utilizados a través del tiempo para diferentes usos y actividades humanas. Para el geógrafo español Barragán Muñoz (1997) la interacción entre los elementos terrestres, marítimos, atmosféricos y antrópicos genera realidades singulares de naturaleza física, biológica y socio-ambiental diferenciadas en términos espaciales.

Las posibilidades de uso de los ambientes costeros son innumerables, pero en Brasil es conveniente destacar actualmente la urbanización y generación de infraestructura territorial, la pesca y la obtención de camarones, la obtención de energía y la extracción de minerales, la navegación y la comunicación, la industria, el turismo, el ocio y la segunda residencia. En otros términos, las actividades desarrolladas por los hombres en la zona costera generan distintas realidades territoriales que se superponen y al mismo tiempo se confunden con el marco natural, generando un escenario geográfico bastante complejo.

El peculiar conjunto de elementos humanos y naturales dispuestos en el litoral produce condiciones territoriales y paisajísticas que llevan en sí mismas variadas potencialidades para el desarrollo de la actividad turística. Parafraseando a Moraes (2007) es la apropiación cultural del litoral para el ocio lo que sustenta en la actualidad una de las industrias de mayor dinamismo, el turismo y el veraneo. El segmento turístico sol y playa es un auténtico producto de consumo ya consolidado en el Nordeste brasileño.

De acuerdo con Barragán Muñoz (1997) el turismo probablemente es uno de los sectores económicos que más cambios y transformaciones provoca en el espacio natural y cultural del litoral, pero la base que sustenta el turismo de sol y playa presenta una elevada fragilidad ambiental que, a pesar de que no se agota con el uso, puede tornarse impropia como recurso turístico. En verdad, la degradación en las áreas del litoral no es compatible con la función turística, ya que el principal producto turístico comercializado es un medioambiente saludable y suficiente para proporcionar a los turistas una sensación de bienestar.

Sánchez (1991) destaca la necesidad de planificación territorial y ambiental en los espacios del litoral con funciones turísticas. Para el referido autor, la planificación debe ser hecha a escala local y regional, visto que las consecuencias de la degradación ambiental pueden repercutir a larga escala, afectando la calidad ambiental del producto turístico. El poder público asume un papel singular en el ordenamiento territorial de los espacios turísticos costeros, pues a partir del diagnóstico ambiental, de la planificación territorial y de la gestión del espacio se puede intentar administrar los conflictos existentes sobre el uso y la ocupación del suelo.

Con la intención de contribuir al debate académico y científico el presente artículo tiene como objetivo principal analizar los impactos territoriales y paisajísticos de la actividad turística a partir de las principales políticas territoriales del litoral sergipano (Brasil).

Algunas preguntas de la investigación dirigen el presente análisis. En primer lugar se cuestiona la forma como las políticas territoriales de turismo contribuirán a (des) ordenar el litoral sergipano. En segundo lugar vale destacar las localidades del litoral con inversión turística realizada por el poder público estatal. Finalmente, se muestran las acciones de los principales instrumentos de planificación territorial costera para adecuar la calidad ambiental de los espacios turísticos.

MATERIAL TEÓRICO Y METODOLOGÍA

Para realizar la investigación se ejecutaron los siguientes procedimientos metodológicos: relevamiento y lectura del material bibliográfico; relevamiento de material documental y cartográfico; trabajo de campo, entrevista a los gestores públicos del Estado de Sergipe y análisis, interpretación y sistematización de los resultados.

En la primera etapa del trabajo se seleccionaron publicaciones de geografía y turismo enfocadas en el ordenamiento territorial, la planificación ambiental y la gestión territorial de las zonas costeras de autores extranjeros y brasileños, en especial de geógrafos que abordan la realidad del espacio litoraleño en el Nordeste. En el caso específico del proceso de ordenamiento territorial en el litoral sergipano se utilizaron disertaciones y tesis defendidas en el NPGeo (Núcleo de Posgrado en Geografía) de la Universidad Federal de Sergipe que fueran publicadas recientemente.

En la etapa número dos se analizaron los siguientes documentos: Programa de Regionalización del Turismo – Itinerarios de Brasil en Sergipe (Sergipe, 2008); Acciones del PRODETUR/SE I (Brasil, 2008); Diagnóstico de la APA Litoral Sul (GEOHIDRO, 1998); Zonificación Ecológico-Económica del Litoral Sul (Geo Consultoria, 2001); y Programa Sergipe Ciudades (Sergipe, 2008). El foco de esta evaluación ambiental estratégica se centró en las acciones de planificación territorial con impacto directo e indirecto en la actividad turística. También fueron consultados los siguientes materiales cartográficos: Mapa Polo Costa dos Coqueirais (Programa de Regionalización del Turismo, 2008) y Mapa de los Municipios del Litoral de Sergipe (IBGE, 2010).

En la tercera y cuarta etapas se realizó el trabajo de campo con observaciones en el lugar, así como un registro fotográfico del área de estudio y las entrevistas con el Director de Desarrollo Urbano responsable por el Programa Sergipe Ciudades y con la Superintendente de Áreas Protegidas, Biodiversidad y Florestas de la SEMARH-SE (Secretaría de Estado de Medioambiente y Recursos Hídricos de Sergipe).

En la última etapa se sistematizó la información y los datos obtenidos y se elaboró la redacción final del presente artículo.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE AMBIENTES COSTEROS

La idea del ordenamiento territorial (OT) no es reciente. Surge de la necesidad de organización territorial considerando las actuales formas de uso y ocupación del suelo, las potencialidades de los recursos y sus límites, y también los variados conflictos socioambientales existentes. En este sentido, se puede abogar por la enorme complejidad geográfica del ordenamiento territorial. La Conferencia Europea de Ministros Responsables por el Ordenamiento del Territorio realizada en 1984 definió el OT como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones, la organización física del espacio geográfico, la mejora de las condiciones de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medioambiente y el uso racional del territorio.

Ordenar el territorio significa conjugar la ocupación del suelo y el uso de los recursos ambientales de acuerdo con la capacidad que la base territorial puede soportar, siendo necesario analizar el ambiente en sus potencialidades, vulnerabilidades y límites (Vilar & Araújo, 2010).

Según Pujadas & Font (1998) el proceso de ordenamiento del territorio debe responder al menos a tres preguntas: ¿Qué debe ordenarse? ¿Para qué debe ordenarse? ¿Cómo debe ordenarse? De acuerdo con esos geógrafos españoles la respuesta a la primera pregunta está asociada a los múltiples usos del suelo que coexisten en determinado territorio. En cuanto a los objetivos del ordenamiento cabe destacar el impulso al desarrollo territorial, la mejora de las condiciones de vida de la población y la protección del medioambiente. La tercera pregunta se refiere a los criterios a ser utilizados para alcanzar los objetivos propuestos. Para estos autores el ordenamiento debe ser llevado a cabo considerando el carácter limitado del territorio, los conflictos, la capacidad de gobierno territorial y la concepción de territorio como patrimonio.

El ordenamiento del territorio implica tres etapas que se completan e interactúan entre sí: diagnóstico, planificación y gestión. El diagnóstico consiste en el análisis del territorio y en la definición de los objetivos. La planificación corresponde a la etapa de elaboración y aprobación de los planes que definen un modelo territorial a ser utilizado. La tercera y última etapa equivale a la gestión que puede ser traducida como la transformación de los acuerdos en realidad conforme determinan los planes (Pujadas & Font, 1998). Según Vilar & Araújo (2010: 24) *planear es preparar para el futuro, para una gestión futura. La gestión consiste en efectivizar en forma total o parcial las directrices de la planificación.*

Ordenar el territorio significa administrar las transformaciones socioeconómicas, políticas, espaciales y ecológicas de la sociedad e implica el proceso de adecuaciones de diversas alternativas,

aunque durante este proceso es necesario observar dos requisitos básicos. El primer requisito se refiere a la elección de los diferentes usos posibles del suelo. El segundo está asociado a los criterios más adecuados sobre los usos del espacio (Pujadas & Font, 1998). Para Vilar & Araújo (2006) la relación que el hombre establece con el medioambiente, territorializando sus actividades y elaborando marcos regulatorios, es un punto estratégico a ser estudiado en el proceso de ordenamiento territorial.

Vale resaltar que los fundamentos del ordenamiento territorial implican la superación de la noción de territorio como algo inerte, un mero soporte, en la perspectiva de construir una concepción integrada que tenga en cuenta los elementos físicos, biológicos y antrópicos y sus interacciones en el espacio geográfico.

Las competencias para el ordenamiento territorial están definidas en Brasil en la Constitución Federal de 1988. A la Unión le compete elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales de ordenamiento del territorio y de desarrollo económico y social. En el ámbito municipal los municipios deben promover un adecuado ordenamiento territorial mediante planificación y control de uso, de la subdivisión y de la ocupación del suelo urbano.

Para este estudio que tiene como universo de análisis los ambientes costeros deben destacarse los espacios del litoral como parcelas del espacio geográfico con características singulares donde es imprescindible realizar acciones de ordenamiento territorial. De acuerdo con Barragán Muñoz (1997) la originalidad de los espacios del litoral no está basada sólo en sus condiciones físicas y naturales sino en su localización, límites y problemática derivada de la fragilidad que le es inherente, lo que justifica destacar los espacios del litoral.

En líneas generales es conveniente resaltar algunos ejemplos de desequilibrio de los espacios del litoral que necesitan de la intervención ordenada: actividades agrícolas intensivas, los efectos de la segunda residencia construida en la línea de la costa, el turismo masivo y las consecuencias de la implementación de puertos comerciales. Según Moraes (2007) cabe destacar que uno de los problemas más serios actualmente en el litoral corresponde a los conflictos oriundos de la superposición de los títulos de propiedad.

Para Barragán Muñoz (1997) y Moraes (2007) el ordenamiento territorial de ambientes costeros tiene los siguientes objetivos: conservar los espacios naturales, fomentar el desarrollo sustentable, adecuar la localización de los usos y actividades, delimitar y proteger el espacio público, y frenar las tendencias sociales negativas. En el caso específico de los ambientes de playa las prácticas de apropiación del espacio del litoral en Brasil y la degradación ambiental se constituyen en elementos clave de las prácticas de OT.

La degradación del espacio del litoral señala a los administradores públicos la necesidad de realizar acciones sustentables, o sea prácticas en las cuales la población se sensibilice y comprenda como indispensables para el mantenimiento de la salud del ambiente en el que vive. En ese sentido, se observa que es imprescindible ordenar el territorio del litoral bajo la perspectiva de la integración. Conforme el Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMAD, 1992) el ordenamiento integrado del litoral busca la gestión de recursos para el desarrollo sustentable y para entender el ordenamiento integrado de los ambientes costeros es indispensable entender al litoral como espacio natural y cultural, y comprender las contradicciones en los múltiples usos y formas de ocupación territorial (Barragán Muñoz, 1997; Moraes, 2007).

El proceso de gestión integrada del litoral puede ser dividido en cinco etapas: previa, en la cual se estudian los motivos para la intervención del ordenamiento; descripción y análisis, que consiste en el conocimiento del espacio en cuestión; valoración y diagnóstico; definición de alternativas; selección de prioridades y ejecución; y monitoreo. Actualmente, el ordenamiento, la planificación y la gestión integrada de la zona costera se presentan como un mecanismo sólido y adecuado que concilia desarrollo y preservación ambiental. Siguiendo a Vilar & Araújo (2010) en Brasil la idea de integración sugiere un contacto más estrecho y regular entre los organismos públicos (federales, estatales y municipales), la iniciativa privada, los representantes del tercer sector y las comunidades locales en la perspectiva de soluciones compartidas.

LAS POLÍTICAS TERRITORIALES TURÍSTICAS DEL LITORAL SERGIPANO

El escenario territorial

El litoral sergipano se configura como un escenario territorial con características urbanas y rurales, además de presentar áreas naturales protegidas. Localizado en el Nordeste de Brasil, el litoral de Sergipe está compuesto por 23 municipios, presenta cerca de 163 km de extensión y 5.513,7 km² de superficie, y equivalente al 25,1% del territorio sergipano. En lo que se refiere a la geomorfología es posible verificar la presencia de la formación de barreras y la planicie costera, que sufre la influencia directa de los estuarios del río São Francisco, del río Japarutuba, del río Sergipe, del río Vaza-Barris, del complejo Piauí-Real y del Océano Atlántico (Figura 1).

En los estudios sobre ordenamiento territorial, el GERCO (Programa de Gerenciamento Costero, 1995) dividió el litoral sergipano en tres sectores: litoral norte, centro y sur. El litoral norte de Sergipe está compuesto por 17 municipios (Barra dos Coqueiros, Pirambu, Pacatuba, Nossa Senhora do Socorro, Laranjeiras, Riachuelo, Maruim, Santo Amaro das Brotas, Rosário do Catete, General Maynard, Carmópolis, Japarutuba, Japoatã, Ilha das Flores, Brejo Grande, Neópolis y Santana do São Francisco) y presenta una superficie de aproximadamente 2.859,6 km². Vale destacar la Unidad de Conservación (UC) Reserva Biológica (REBIO) Santa Isabel, localizada en el municipio de Pirambu. Esta Reserva fue creada para proteger las especies de tortugas marinas que buscan este

lugar en el período de reproducción y presenta una superficie de 2.766 hectáreas con una significativa extensión de playas y ambientes dominados por las dunas. Otro elemento territorial relevante en el Litoral Norte es la presencia de industrias de explotación y procesamiento de petróleo, pasibles de atención especial en función de riesgos de derrames que pueden ocasionar la contaminación de masas de agua o desastres ambientales.

Figura 1: Municipios del litoral de Sergipe



Fuente: IBGE, 2010. Elaboración: SEPLAN/SE, 2012

En lo que respecta al turismo en el litoral norte sergipano prevalece el segmento de sol y playa que presenta un aumento significativo en la demanda de turistas a partir del año 2006 cuando se inauguró el puente Constructor João Alves sobre el río Sergipe, que une Aracaju (la capital político-administrativa) con el municipio de Barra dos Coqueiros y se instaló el primer *resort* de Sergipe.

El litoral centro está compuesto por un único municipio, Aracaju. A pesar de tener la menor extensión territorial (174,0 km²), el municipio de Aracaju es el más urbanizado y con mayor densidad demográfica y de área construida de Sergipe. El crecimiento urbano es la principal característica de este litoral y es válido resaltar que la zona en expansión de Aracaju es ambientalmente frágil y está sufriendo acentuados cambios en el paisaje (Vilar & Araújo, 2010). La valorización de los terrenos a la orilla del mar y la presión inmobiliaria convierten a Aracaju en el sector del litoral de Sergipe más ocupado de la zona de pos-playa. En Aracaju el modelo de sol y playa se impulsa principalmente

desde la Orla de Atalaia que posee una extensión de aproximadamente 6 kilómetros y concentra al *trade* turístico de Sergipe. La posición estratégica de los nuevos objetos geográficos en la orla aracajuana atrae y mantiene al turista concentrado en ese espacio practicando actividades de ocio a la orilla del mar.

Compuesto por cinco municipios (São Cristóvão, Itaporanga d'Ajuda, Estância, Santa Luzia do Itanhy e Indiaroba) el litoral sur dispone de 2.480,1 km² de superficie y presenta una acentuada fragilidad ambiental, al igual que el litoral norte y centro. Una característica relevante en ese sector del litoral sergipano es la presencia de la APA (Área de Protección Ambiental) Litoral Sul que de acuerdo con los datos de la Geo Consultoria (2001) posee 55,5 kilómetros de línea de costa, 10 a 12 km de largo y una superficie de 542 km².

Los atractivos naturales del litoral sur forman recursos turísticos ocupados por segundas residencias que tienden a extenderse hacia las áreas de lagunas, playas y dunas. El factor de mayor expresividad en el proceso de ocupación del litoral sur es el turismo de segunda residencia y la eliminación total o parcial de las dunas. La urbanización del litoral con casas de verano para el turismo provoca serias amenazas a los ecosistemas de la zona del litoral.

La especulación inmobiliaria, el crecimiento de las segundas residencias, la construcción de ejes de estructura del espacio y el turismo en el litoral sergipano han provocado significativas modificaciones paisajísticas, territoriales y socio-geográficas. El turismo de sol y playa en Sergipe ocupa el territorio con equipamientos turísticos (hoteles, restaurantes, agencias de viaje, etc.) y transforma el espacio geográfico provocando impactos positivos y negativos. La valoración de las playas sergipanas como recurso, producto y oferta turística destaca la necesidad de políticas de ordenamiento territorial.

Instrumentos de planificación territorial turística del litoral sergipano

Para el presente estudio son analizados los siguientes instrumentos de ordenamiento territorial que inciden en el litoral sergipano e influyen directamente en la actividad turística: el GERCO/SE; la APA Litoral Sul; el Proyecto ORLA; el PRODETUR (Programa de Desarrollo del Turismo) y el Programa Sergipe Ciudades.

Gerenciamiento costero en Sergipe – GERCO/SE

El Programa Nacional de Gerenciamiento Costero (PNGC) fue creado en Brasil en 1987 por la Comisión Interministerial de Recursos del Mar (CIRM). De acuerdo con la Ley nº 7.661/88 del 16 de mayo de 1988, el PNGC tiene la finalidad básica de orientar el uso racional de los recursos de la zona costera contribuyendo a elevar la calidad de vida de su población y la protección de su patrimonio natural, histórico, étnico y cultural (Brasil, 1988).

En Sergipe, el GERCO inició sus actividades en 1989 a través de la SEPLAN (Secretaría de Estado de Planificación). Conforme el documento oficial Gerenciamiento Ambiental del Litoral de Sergipe, el GERCO es un instrumento técnico construido conjuntamente con la Secretaría Estadual de Medioambiente, la ADEMA (Administración Estadual de Medioambiente) y las Prefecturas Municipales que consiste en iniciativas de planificación y ordenamiento espacial de la zona costera y en el licenciamiento de las actividades productivas y de la ocupación residencial y turística, en un área de elevada fragilidad natural y biológica.

En lo que respecta a la actividad turística, el GERCO/SE resulta indispensable porque los objetivos del programa enfatizan el turismo en los siguientes puntos: diagnóstico de las potencialidades socioeconómicas y de los recursos naturales de la zona costera; identificación de las limitaciones naturales y las restricciones legales al uso del territorio, y los conflictos de la calidad de vida de la población residente. Además de la cooperación entre la Secretaría Estadual de Medioambiente, la ADEMA y las Prefecturas Municipales en el licenciamiento de emprendimientos a ser instalados en la Zona Costera, tales como industrias, hoteles, loteos, conjuntos habitacionales, obras turísticas y de ocio, avicultura y piscicultura, infraestructura carretera y de vías hídricas, y otros emprendimientos potencialmente causantes de impacto sobre los recursos naturales y el modo de vida de las poblaciones residentes.

El GERCO/SE es marcado por dos momentos históricos en lo que se refiere a las versiones metodológicas. En el primer momento, el foco inicial fue el litoral norte destacando el uso de una metodología rígida que según Moraes (2007: 224) es fruto de una época autoritaria en Brasil que *ignoraba la necesidad de legitimación social de las acciones y no preveía ningún mecanismo institucional de diálogo intergubernamental y con la sociedad*. Corroborando la idea de Moraes, Fonseca *et al.* (2010) resalta que la participación y consulta popular de la legitimidad al ordenamiento territorial y ambiental propuesto dirige las acciones. El resultado de este primer momento del GERCO/SE en la década de 1980 fue la elaboración de material cartográfico en la escala 1:100.000, destacando las cartas de pendientes, calidad y disponibilidad de agua subterránea.

En el segundo momento, el foco del GERCO/SE se dirige al Litoral Sur de Sergipe y de acuerdo con Fonseca *et al.* (2010: 24) *la metodología incorpora totalmente el concepto clave de desarrollo sustentable encuadrándose claramente en las tendencias más contemporáneas de gestión ambiental y de ordenamiento territorial*. De acuerdo con la Geo Consultoria (2001) el cambio de enfoque hacia el Litoral Sur se debió al impacto sobre el medioambiente ocasionado por el asfaltado de las autovías SE-100 Sur y SE-318. La autovía SE-100 sirve de eje indicador de la ocupación de toda la zona litoral sergipana. Se pueden encontrar algunos factores relevantes en el proceso de expansión de esa ocupación: urbanización, especulación inmobiliaria, industrialización, turismo de segunda residencia, entre otros.

Los resultados de la segunda etapa del GERCO/SE están registrados en la elaboración de los siguientes documentos oficiales: Acciones del Gobierno Federal en la Zona Costera (Sergipe, 1994); Perfil de los Estados Costeros de Brasil: Litoral de Sergipe (Sergipe, 1995); Plan de Gestión Integrada del Litoral de Sergipe (Sergipe, 1998a); Diagnóstico Simplificado de la Zona Costera de Sergipe (Sergipe, 1998b) y Gerenciamiento Ambiental del Litoral de Sergipe (Sergipe, 1998c). Es válido resaltar que los dos últimos documentos destacan las potencialidades turísticas y ecoturísticas del litoral sergipano.

APA (ÁREA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL) LITORAL SUR

En la perspectiva del ordenamiento territorial y con el objetivo de proteger y preservar los ecosistemas del litoral y costeros, la biodiversidad y el paisaje natural y cultural surgió la APA Litoral Sur mediante Decreto Nº 13.468/1993. La misma tiene como límite sur la margen izquierda del Río Real en la división con el Estado de Bahía; como límite norte la margen derecha del Río Vaza Barris; el límite este es el Océano Atlántico y el oeste es una línea imaginaria a 10 ó 12 kilómetros de distancia de los puntos de pleamar.

Conforme la Ley nº 9.985/2000 que instituye el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC) la APA corresponde a un espacio territorial extenso con cierto grado de ocupación humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos o culturales especialmente importantes para la calidad de vida y el bienestar de las poblaciones humanas. Sus objetivos básicos son proteger la diversidad biológica, disciplinar el proceso de ocupación y asegurar la sustentabilidad del uso de los recursos naturales.

En la APA Litoral Sur se observa un singular patrimonio natural formado por varios ambientes geomorfológicos y biogeográficos y por los siguientes geosistemas y geofacies: planicie costera, playas, manglares, estuarios, dunas, restingas arbóreas, lagunas, terrazas marinas, crestas y manchas preservadas de Mata Atlántica. A pesar de los objetivos para crear la APA Litoral Sur se verifican en ese territorio conflictos socioambientales marcados por las divergencias en el uso y la ocupación del suelo.

El turismo y el ocio promueven un significativo impacto económico, ambiental, social, territorial y paisajístico en la APA, como por ejemplo la construcción irregular de bares y restaurantes, ausencia o inadecuación de la red de desagüe sanitario; contaminación del mar por residuos sólidos; destino inadecuado de los residuos; eliminación de las dunas; desterritorialización de los pobladores locales hacia áreas distantes en virtud de la valoración del suelo por la especulación inmobiliaria.

La apropiación, privatización y comercialización de tierras en las depresiones inter-dunares, en espacios de post playa y áreas de apicum (*schorre*) (terrenos formados por sedimentos arenosos alrededor de los manglares) y manglares para la construcción de casas de verano en la APA Litoral

Sur es una forma de ocupación que no es compatible con los objetivos de preservación y conservación de los recursos naturales de una unidad de uso sustentable de los recursos. Esto se debe a que repercute en la transformación del paisaje y en la degradación de los recursos naturales, ya que es necesario eliminar parcial y totalmente la vegetación original y destruir dunas, contribuyendo a reducir la calidad visual del lugar.

La carcinicultura provoca una serie de daños al medioambiente local pues elimina la mata ciliar, destruye las áreas de los manglares y los terrenos arenosos que los rodean, contamina los ríos y estuarios con los residuos químicos usados para lavar los estanques de camarones que son vertidos al río sin el tratamiento adecuado, perjudicando la supervivencia de las especies nativas como el cangrejo *uçá* (*Ucides cordatus*). Además, la carcinicultura “expulsa” a los nativos hacia el interior generando conflictos ambientales e impactos territoriales.

Otra actividad socioeconómica que genera conflictos socioambientales es la extracción de *mangaba*. La valoración del suelo amenaza la desaparición del cultivo de *mangaba* debido a variados factores como la especulación inmobiliaria, la expansión agrícola, la construcción de infraestructura turística, los estanques de camarones y el cultivo de coco ya que la implementación de esta actividad depende del corte de las *mangabeiras* (*Hancornia speciosa* Gomes).

Con la intención de normatizar el uso de los recursos territoriales de la APA Litoral Sur y ante la obligatoriedad establecida en el artículo 2º de la Resolución nº 10 del CONAMA (Consejo Nacional de Medioambiente) fue elaborado por el equipo técnico del GERCO/SE o ZEE del Litoral Sur que incluye, a pesar de no formar parte de la APA, al municipio de São Cristóvão. El referido ZEE (Zona Ecológico-Económica) delimitó 15 (quince) zonas de usos y restricciones de ocupación: zona 1 – Preservación; zona 2 – Alta restricción; zona 3 – Protección rigurosa; zona 4 – Emprendimientos y Programas Ambientalmente Integrados de Desarrollo Turístico; zona 5 – Protección Especial; zona 6 – Segunda Residencia; zona 7 – Agrícola Tradicional y de Escasa Ocupación; zona 8 – Conservación y Manejo; zona 9 – Turística y de Urbanización Restringsida; zona 10 – Refugio de la Vida Silvestre; zona 11 – Urbana y Especial I y II; zona 12 – Industrial Prioritaria I y II; zona 13 – Urbanización Industrial y de Servicios; zona 14 – Ocupación Irrestricida y Uso Diversificado y zona 15 – Preservación del Patrimonio Histórico y Cultural.

Las zonas 2, 4, 6, 8 y 9 tratan directamente del uso y ocupación del suelo de la APA por parte de la actividad turística. La zona dos incluye la franja de playa e intermareal que presentan una alta restricción de ocupación. La zona cuatro engloba sectores de los municipios de Indiaroba, Santa Luzia do Itanhy y Estância y permite la creación de emprendimientos de gran tamaño que presenten una política adecuada de gerenciamiento ambiental. La zona de segunda residencia es muy marcada en las localidades costeras de los municipios de Itaporanga D’Ajuda y Estância, donde se permite la construcción con algunas recomendaciones. Es imprescindible la protección de los recursos hídricos por medio del monitoreo de la calidad del agua de los pozos abastecedores de las residencias; la

preservación de la vegetación arbórea restante, además de cuidados y controles específicos a los ecosistemas (principalmente las dunas). La zona ocho, compuesta de algunos enclaves territoriales en los municipios de Indiaroba y Santa Luzia do Itanhy, presenta los siguientes segmentos turísticos referenciados como directrices para el uso y la ocupación del suelo: Turismo Ecológico y Turismo Rural. La zona nueve denominada Turística y de Urbanización Restringida se encuentra anclada en los municipios de Itaporanga D'Ajuda, Santa Luzia do Itanhy, Indiaroba y Estância y se enfatiza el uso de esas localidades por el Turismo Histórico, Turismo Ecológico y las actividades que tengan como objetivo de desarrollo el respeto al medioambiente.

Después de la creación del ZEE litoral sur, de acuerdo con la Geo Consultoria (2001), el documento síntesis no volvió a los municipios para ser diagnosticado y legitimado por la sociedad local. De ese modo, se observa que la falta de participación popular en el ordenamiento y planificación territorial de ambientes costeros socava la legitimidad de los instrumentos normativos. Vilar & Araújo (2010: 33) resaltan que sólo con la participación y consulta popular *el ZEE será realmente un instrumento indispensable para pensar la ocupación racional del espacio y la apropiación consciente de los recursos.*

PROYECTO ORLA

Como un desdoblamiento del PNGC (Programa Nacional de Gerenciamiento Costero) se instituyó el Proyecto Orla, en el sentido de realizar acciones volcadas específicamente al ordenamiento de la ocupación y el uso del suelo en la orla marítima. Los municipios de Aracaju, Itaporanga D'Ajuda y Estância presentaron sus respectivos Planes de Intervención en 2004, siendo los primeros en participar del Proyecto Orla en el Estado de Sergipe.

En Aracaju, la Orla en el tramo entre las playas de Aruana y Mosqueiro atraviesa un intenso conflicto originado por el turismo convencional y de segunda residencia que se traducen en un aumento de la presión inmobiliaria para construir segundas residencias (condominios cerrados y loteos) y hoteles, además de la ocupación desordenada de la franja de playa por parte de los comerciantes. Desde esta perspectiva, con la intención de ordenar la actividad turística, el Proyecto Orla tiene como objetivo central ordenar el uso y la ocupación territorial restringiendo la especulación inmobiliaria y la segregación económico-social, mediante la implementación de un plan urbanístico que preserve los valores del paisaje, democratice los espacios públicos y promueva actividades que generen empleo e ingreso a la población del entorno.

En el municipio de Itaporanga D'Ajuda la orla marítima está ocupada por propiedades privadas en espacios públicos. En ese sentido, el acceso a la playa queda restringido al área urbana ocasionando pérdida de la calidad visual del paisaje y la disminución de la frecuencia de bañistas y turistas. Otra seria problemática que puede acarrear prejuicios al turismo de sol y playa son los residuos sólidos sin destino adecuado en el tramo de la *orlinha*, pues provoca la proliferación de enfermedades, la

contaminación del suelo y del agua, además de generar desequilibrio ambiental y contaminación hídrica.

La mayor concentración de turistas se da en el trecho de la *orlinha* de Itaporanga D'Ajuda. En este espacio se percibe, principalmente en el verano, la presencia de comerciantes informales que ocupan desordenadamente la franja de playa. En ese sentido, el Plan de Intervención de la Orla Marítima en Itaporanga D'Ajuda se establece con el fin de ordenar el espacio en sus múltiples usos. En lo que atañe al turismo, el Proyecto Orla impacta el territorio y el paisaje al establecer directrices de ordenamiento de uso y ocupación, destacando la cuestión urbanística, la calificación de las actividades comerciales, la apertura de accesos a las playas y la sincronización de las acciones de ordenamiento y monitoreo ambiental.

El Plan de Intervención de la Orla Marítima del municipio de Estância identificó y caracterizó los conflictos en el ambiente de la playa. En cuanto al turismo se puede resaltar el impacto de la privatización de la línea de la costa por la ocupación de las segundas residencias. Estas propiedades modifican el paisaje natural, causan la eliminación de dunas y privatizan espacios de dominio público. Así, el objetivo general del Plan es crear mecanismos para disciplinar el uso y ocupación del suelo y de los recursos naturales a través de los instrumentos legales e institucionales vigentes, buscando asegurar el acceso público a las playas y dinamizar el turismo sustentable para las generaciones actuales y futuras, garantizando la preservación y/o conservación de los recursos naturales.

PROGRAMA DE DESARROLLO DEL TURISMO EN SERGIPE – PRODETUR/SE

Ante la relevancia asumida por el turismo en el escenario mundial y brasileño, la Empresa Brasileña de Turismo (EMBRATUR) elaboró en 1990 un documento en el cual fue definida una política pública federal específica para el segmento turístico: la Política Nacional de Turismo – 1996/1999. Esta política originó 23 programas específicos, entre ellos el Programa de Desarrollo del Turismo – PRODETUR.

El PRODETUR fue dividido por regiones: PRODETUR Nordeste, basado en el sol y la playa, el entretenimiento y el ocio; PRODETUR Amazonia y Centro-Oeste, basado en el ecoturismo; PRODETUR Sur, con foco en el Mercosur; y el PRODETUR Sudeste, en el cual cada estado de la región fue trabajado individualmente. El objetivo general del PRODETUR es *dotar los polos turísticos seleccionados con condiciones estructurales que viabilicen el establecimiento y desarrollo de actividades turísticas, con el fin de generar nuevos puestos de trabajo* (EMBRATUR, 2000: 39).

En Sergipe, el Programa de Desarrollo del Turismo priorizó inicialmente el Polo Costa dos Coqueirais con inversiones en las áreas de infraestructura y servicios, conservación de los atractivos naturales, valoración del patrimonio histórico y de las manifestaciones culturales, además de la

capacitación de los recursos humanos y la promoción de la participación comunitaria (Moraes & Vilar, 2010) (Figura 2).

Figura 2: Polos turísticos del Estado de Sergipe



Fuente: turismo-santaluziadoitanhy.blogspot.com

El PRODETUR/SE actuó en los tres sectores que componen el litoral: Área Turística Aracaju – São Cristóvão, con una inversión de US\$ 60,98 millones; Área Turística del Litoral Sur en la cual se invirtieron US\$ 22 millones y el Área Turística Litoral Norte con una inversión de US\$ 20 millones (BNB, 2003). En Aracaju se realizaron obras de infraestructura turística básica que beneficiaron el desarrollo del turismo de sol y playa como la ampliación y modernización del aeropuerto Santa Maria, el aumento de la red de desagüe sanitario en la playa de Atalaia, la mejora del abastecimiento de agua a través del sistema Ibura II, la revitalización urbanística del Centro Histórico y la restauración arquitectónica de los mercados Antônio Franco y Thales Ferraz en Aracaju.

En São Cristóvão la antigua Fábrica de Tejidos São Cristóvão/SE fue restaurada para ser utilizada como centro de aprendizaje, confección y comercialización de artesanías. Esta acción tiene como objetivo central fortalecer la cultura local, además de generar ingresos para los que comercializan artesanías y para el comercio formal e informal en las áreas adyacentes a la antigua Fábrica.

Otra acción de significativo impacto territorial y paisajístico realizada por el PRODETUR/SE I fue la finalización de la autovía SE-100 en el litoral sur. La misma es un importante eje de integración con Salvador (uno de los destinos turísticos con mayor demanda en Brasil), que abarca el tramo desde el poblado de Mosqueiro hasta Abaís (60km) y los tramos que van desde el Puerto N'angola hasta la

Autovía SE-318 que lo unen al poblado Terra Caída y limita con la BA, beneficiando a Aracaju, São Cristóvão, Itaporanga d'Ájuda, Estância, Santa Luzia do Itanhy e Indiaroba.

Los efectos del PRODETUR en la reestructuración del espacio del litoral de Sergipe se manifiestan básicamente en la conjugación del saneamiento y del sector del transporte, en función de la ampliación del aeropuerto de Aracaju, del asfaltado de las autovías costeras o en la mejora de las condiciones sanitarias. Se crea así una nueva lógica de ordenamiento del territorio donde el turismo ocupa un lugar destacado.

PROGRAMA SERGIPE CIUDADES

El Programa Sergipe Ciudades comenzó a ser desarrollado por el Gobierno de Sergipe en 2008 con el objetivo general de promover el desarrollo territorial sustentable del Estado, interiorizando las inversiones en infraestructura social e infraestructura productiva. Este Programa favorece, en especial, a la población de bajos ingresos de todos los municipios de Sergipe, excepto Aracaju, con obras de infraestructura local y regional y con acciones volcadas a mejorar el ingreso interno y la calidad de vida de la población.

Las acciones territoriales en estos municipios pueden ser caracterizadas como elementos estructurales de la economía local. En lo que concierne a las mejoras de infraestructura básica para la actividad turística, se puede destacar el eje Desarrollo de los Núcleos Urbanos del Programa, pues contempla obras de drenaje, pavimento de vías urbanas, la implementación de un consorcio de relleno sanitario, urbanización y creación de plazas, obras de promoción del acceso, desagüe sanitario, construcción de terminales y estaciones de buses y capacitación de personas para el mercado de trabajo.

El Sergipe Ciudades tiene como fuerte diferencial la participación ciudadana en la creación del programa y en la evaluación de las obras concluidas y en ejecución. Sin la participación popular la planificación se torna frágil e ineficiente, y en este sentido Vilar & Araújo (2010: 24) resaltan que *“es condición sine qua non para la planificación contemporánea la consulta a la población local en todas las fases del proceso”*.

En el Sergipe Ciudades serán invertidos cerca de R\$ 270 millones (U\$s 133 millones), de los cuales R\$ 250 millones (U\$s 123 millones) corresponden a recursos del BNDES y R\$ 20 millones (U\$s 10 millones) al Estado. Actualmente ya fueron invertidos R\$ 110.375.075,73 millones (U\$s 54.353.215,01 millones) divididos entre los municipios de los ocho territorios en desarrollo de Sergipe. Los municipios del litoral que recibieron inversiones del programa hasta la actualidad fueron: Brejo Grande; Ilha das Flores; Japoatã; Pacatuba; Santana do São Francisco; Carmópolis; General Maynard; Japaratuba; Barra dos Coqueiros; Itaporanga; Laranjeiras; Maruim; Nossa Senhora do Socorro; Riachuelo; São Cristóvão; Estância; Indiaroba y Santa Luzia do Itanhy.

Las acciones del Programa Sergipe Ciudades en los municipios del litoral permiten la expansión de la actividad turística y en ese sentido se destacan la conclusión de las siguientes obras de infraestructura básica que dan soporte al desarrollo del turismo: la construcción de una estación en Laranjeiras y de una terminal de buses en Santa Luzia do Itanhhy; la pavimentación de calles en Santana do São Francisco, Ilha das Flores, Brejo Grande, Pacatuba, Maruim, Santa Luzia do Itanhhy, Indiaroba, Japoatã, General Maynard y Nossa Senhora do Socorro, y la pavimentación y drenaje de la población de Caueira en Itaporanga D´Ajuda.

CONSIDERACIONES FINALES

Como fue posible evidenciar principalmente en las acciones del GERCO/SE, del PRODETUR/SE I y del Programa Sergipe Ciudades, los impactos territoriales, ambientales, paisajísticos y sociales sufridos en el litoral sergipano son motivados por las acciones del Estado que actúa como agente transformador con una fuerte capacidad de construcción de nuevas materialidades geográficas, de destrucción de otras y de reconstrucción de antiguos elementos espaciales. De ese modo, el Estado tiene una significativa actuación en la territorialización, desterritorialización y reterritorialización de la geografía del espacio del litoral de Sergipe.

El poder público se presenta como un importante promotor de infraestructura básica y turística, materialidades geográficas fundamentales para el funcionamiento de la economía y que por medio de sus acciones proporciona el establecimiento del destino Sergipe en el segmento de sol y playa. Esta nueva materialidad geográfica modificó el paisaje y resultó un fuerte impacto social, ambiental y territorial de este espacio que cada día atrae a más turistas y amplía los conflictos.

La ampliación de los ejes inductores de ocupación, las nuevas perspectivas de uso del litoral y el crecimiento del número de turistas interesados en el litoral sergipano son acompañados del aumento de problemas ambientales y sociales, como por ejemplo la privatización de la playa por las construcciones de segundas residencias en la línea de la costa, la eliminación de dunas, la producción de basura, el relleno de los manglares, la presión de la especulación inmobiliaria, además de la segregación socio-espacial que consiste en la “expulsión” de los pobladores de sus lugares de origen hacia áreas más alejadas del mar y con menos valor inmobiliario. Así, resulta urgente la gestión integrada de los instrumentos normativos para que el desarrollo económico y la conservación ambiental en el litoral se alíen a favor de la sustentabilidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barragán Muñoz, J. M.** (1997) "Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral". Oikos-Tau, Barcelona
- Brasil** (2008) "Programa de Desenvolvimento Do Turismo/ Sergipe I (PRODETUR/SE I)". Disponível Em <<http://www.iadb.org/regions/re1/br/br0323/pditseabcd.pdf>> Acesso 13/01/2012
- Brasil** (1988) "Lei 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) (1987)". Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm > Acesso 10/02/2012
- BNB** (2003) "A atividade turística no Nordeste". Fortaleza. Disponível no site: <http://www.bnb.br>. Acesso 21/02/2012
- EMBRATUR** (2000) "Política nacional de turismo – 1996/1999". Brasília
- Fonseca, V.; Vilar, J. W. C. & Santos, M. A. N.** (2010) "Reestruturação territorial do litoral de Sergipe". In: Vilar, J. W. C. & Araújo, H. M. (Org.) Turismo, meio ambiente e turismo no litoral sergipano. Editora UFS, São Cristóvão pp. 40-61
- Geo Consultoria** (2001) "Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Sul de Sergipe". Aracaju
- GEOHIDRO** (1998) "Diagnóstico de la APA Litoral Sul". Secretaria de Estado dos Transportes, Departamento de Estradas e Rodagem de Sergipe (DER - SE), Aracaju
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística** "Mapa dos Municípios Litorâneos de Sergipe". Disponível em < <http://www.ibge.gov.br> > Acesso 06/02/2012
- MMA/GERCO** (1995) "Perfil dos Estados Litorâneos do Brasil: subsídios à implantação do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro: MMA". Brasília
- Moraes, A. C. R.** (2007) "Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: Elementos para uma geografia do litoral brasileiro". ANNABLUME, São Paulo
- Moraes, L. B. B. & Vilar, J. W. C.** (2010) "Turismo de sol e praia e ordenamento territorial no litoral Sergipano". In: Vilar, J. W. C. & Araújo, H. M. (Orgs.) Turismo, meio ambiente e turismo no litoral sergipano. EdUFS, São Cristóvão pp. 291-314
- Pujadas, R. & Font, J.** (1998) "Ordenación y planificación territorial". Síntesis, Madrid
- Sánchez, J. E.** (1991) "Espacio, economía y sociedad". Siglo Veintiuno Editores, Madrid
- Sergipe** (2008) "Regionalização do turismo: roteiro do Brasil no Estado de Sergipe". SEDETEC/EMSERTUR, Aracaju
- Sergipe** (2008) "Programa Sergipe Ciudades". Disponível Em < <http://www.sedurb.se.gov.br> > Acesso 06/02/2012
- Sergipe** (1998a) "Plan de Gestión Integrada del Litoral de Sergipe". Departamento de Gerenciamento Costeiro (DEGEC), Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLATEC). Aracaju
- Sergipe** (1998b) "Diagnóstico Simplificado de la Zona Costera de Sergipe". Departamento de Gerenciamento Costeiro (DEGEC), Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLATEC). Aracaju
- Sergipe** (1998c) "Gerenciamento Ambiental del Litoral de Sergipe". Departamento de Gerenciamento Costeiro (DEGEC), Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLATEC). Aracaju

Sergipe (1995) "Perfil de los Estados Costeros de Brasil: Litoral de Sergipe". Departamento de Gerenciamento Costeiro (DEGEC), Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLATEC). Aracaju

Sergipe (1994) "Acciones del Gobierno Federal en la Zona Costera". Departamento de Gerenciamento Costeiro (DEGEC), Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLATEC). Aracaju

Vilar, J. W. C. & Araújo, H. M. (2006) "Ordenación y desarrollo territorial en ambientes costeros: reflexiones a partir de ciudades medias". II Simpósio Internacional sobre Cidades Médias, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, Minas Gerais

Vilar, J. W. C. & Araújo, H. M. (2010) "Iniciativas de ordenamiento territorial no litoral sul de Sergipe". In: Vilar, J. W. C. & Araújo, H. M. (Orgs.) Turismo, Meio Ambiente e Turismo no Litoral Sergipano. EdUFS, São Cristóvão pp. 21-39

Recibido el 17 de mayo de 2012

Correcciones recibidas el 19 de junio de 2012

Aceptado el 29 de junio de 2012

Arbitrado anónimamente

Traducido del portugués