



# **Avaliação Ambiental Estratégica**

## **REGIÃO COSTA NORTE**

*- Introdução & Apresentação -*



**Julho / 2007**



## Sumário

Introdução .....	1
I. Apresentação .....	3
II. Metodologia.....	4
<i>Termo de Referência (TOR)</i> .....	4
III. Etapas da AAE.....	6
Etapa 1: Análise de Contexto.....	6
2ª Etapa: Avaliação Ambiental das Opções de Desenvolvimento do Turismo na CN.....	10
3ª Etapa: Consolidação das Discussões e Relatório Final .....	12



## Introdução

O presente relatório tem por objetivo apresentar os resultados dos trabalhos desenvolvidos, no período de maio de 2006 a junho de 2007, pela equipe técnica do Laboratório Interdisciplinar de Meio Ambiente (LI-MA/COPPE/UFRJ), no âmbito do estudo de Avaliação Ambiental Estratégica da Costa Norte (AAE-CN), que considera tendências e propostas de desenvolvimento turístico da faixa costeira compreendida entre os municípios de Jijoca de Jericoacoara (CE) até Barreirinhas (MA), passando pelo Delta do Paranaíba (PI), segundo os termos especificados no Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR NE).

A perspectiva de integração dos pólos de desenvolvimento do turismo na Costa Norte, no âmbito do PRODETUR NE II, a partir da motivação política dos atores locais, em particular do Poder Público e do setor privado, fundamentou a decisão do Ministério do Turismo (MTur) de definir uma estratégia de planejamento que compreende dois processos distintos e integrados, visando fornecer diretrizes para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável da Costa Norte (PDITS-CN): a proposição de uma **"Estratégia de Desenvolvimento Turístico na Costa Norte"**<sup>1</sup> e a adoção da **"Avaliação Ambiental Estratégica"** como instrumento de suporte ao planejamento setorial para avaliação das questões socioambientais associadas às possíveis opções de desenvolvimento do turismo e à visão de sustentabilidade desejada pelos atores sociais relevantes.

A atividade turística ocupa uma posição cada vez mais importante no cenário econômico mundial, aproximando-se de setores, como o de petróleo, em termos de volume de capital transacionado. O turismo é responsável por benefícios sociais e econômicos, dentre os quais se destacam a geração de emprego e renda e a capacidade de estimular diferentes setores da economia de uma região, de um país.

Acompanhando a tendência mundial, o número de turistas que visitam o Brasil tem aumentado ano após ano, confirmando o grande potencial do País para o desenvolvimento dessa atividade. De acordo com dados da Organização Mundial do Turismo (OMT), a chegada de turistas no País, em 2004, aumentou 17% em relação ao ano anterior, e este número se manteve acima da taxa de crescimento mundial em 2005, apesar de cair para 12,5%. Ainda assim, o Brasil recebe apenas uma pequena parcela de turistas, que representa 0,67% do fluxo internacional.

Reconhecendo o potencial da atividade para estimular o desenvolvimento econômico e social e contribuir para a redução de desigualdades regionais, o Governo Brasileiro criou, em 2003, o Ministério do Turismo, com o objetivo de promover uma gestão compartilhada e descentralizada do setor, identificando e superando as deficiências de desenvolvimento do turismo. Como resultado desse modelo de gestão, proposto pelo Plano Nacional de Turismo, as expectativas com relação ao crescimento do turismo são positivas, mas dependem de investimentos, principalmente, em capacitação e infra-estrutura, de forma a tornar o Brasil capaz de competir com outros destinos consagrados. De acordo com as projeções do Ministério do Turismo, a entrada de turistas estrangeiros deverá crescer a uma taxa de aproximadamente 10% ao ano, até 2010.

No Brasil, o mercado turístico é bastante representativo e os desembarques domésticos foram de quase oito vezes o fluxo de turistas estrangeiros, entre os anos de 2003 e 2005. A previsão é de que, até 2010, este número cresça a uma taxa entre 10 e 15% (MTur, 2006).

---

<sup>1</sup> Arraya, Mariano, *Viabilidade do Pólo Costa Norte*, Ministério do Turismo, Brasília, 2006.

O trabalho do Mtur não se resume à promoção do Brasil no exterior e à busca pelo aumento do número de visitantes e viagens domésticas. O País abriga recursos naturais e culturais que constituem os principais atrativos para os visitantes e a sua preservação é imprescindível para a sustentabilidade dos destinos turísticos em longo prazo. Assim, a preocupação com o desenvolvimento sustentável da atividade e dos destinos está cada vez mais presente no planejamento do setor e é neste contexto que foi proposta a utilização da AAE como um instrumento de auxílio ao processo de tomada de decisão e ao planejamento setorial.

A atividade turística apresenta-se como uma oportunidade de melhoria de uma localidade, principalmente no que se refere ao desenvolvimento econômico e social. Por outro lado, as atividades mal planejadas do turismo não afetam apenas as condições cênicas, pois influenciam diretamente a qualidade de vida dos residentes e turistas, além de provocar alterações negativas nos ecossistemas aquáticos e terrestres e na cultura das comunidades, em torno dos sítios turísticos. A alteração dos componentes do sistema ambiental pode caracterizar o turismo como não-sustentável, resultando em comprometimento da qualidade do ambiente para as futuras gerações. O setor de turismo apresenta-se como uma alternativa para o desenvolvimento, desde que adequadamente planejado no sentido de maximizar seus impactos positivos e minimizar os negativos.

A AAE é um instrumento que faculta a incorporação da dimensão ambiental de modo formal e sistemático ao planejamento setorial e regional. Sua implementação pressupõe a avaliação dos impactos ambientais relevantes que excedem a esfera dos projetos isolados, já que envolve a análise das interferências de políticas, planos e programas de desenvolvimento no meio ambiente. A AAE contribui para a harmonia e a sinergia positiva dos objetivos de desenvolvimento, promovendo o uso sustentável dos recursos ambientais; contribui também para a redução das incertezas e dos riscos associados ao processo de gestão ambiental que, muitas vezes, podem acarretar custos e prazos adicionais na implementação de empreendimentos e conflitos entre os diversos agentes sociais envolvidos.

A aplicação da AAE no âmbito do PRODETUR-NE II está definida como uma ação de caráter estratégico no contexto do processo de planejamento do desenvolvimento do turismo, em suas áreas de atuação, frente aos possíveis impactos ambientais negativos associados às intervenções propostas pelo Programa. O Mtur está introduzindo no PRODETUR NE II uma nova abordagem de gestão do turismo, a partir da integração de pólos turísticos estaduais. A primeira iniciativa diz respeito à região costeira interestadual que abrange doze municípios litorâneos dos estados do Ceará, Piauí e Maranhão, denominado Costa Norte (CN). Nesses estados, em atendimento ao Regulamento Operacional do PRODETUR NE II, foram elaborados para cada pólo turístico os respectivos Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS).

A elaboração da AAE para a Costa Norte utilizou metodologia proposta pelo Laboratório Interdisciplinar de Meio Ambiente (LIMA/COPPE/UFRJ), com base em estudos similares realizados anteriormente. A experiência internacional no setor de turismo é recente e se limita a poucos estudos e projetos-piloto, visando adequar o planejamento do setor à realidade socioambiental das regiões em que foram aplicados.

Do ponto de vista da abordagem metodológica adotada para a presente AAE, deve-se ressaltar que sua concepção, além de propiciar a identificação das possíveis implicações socioambientais do programa, possibilita a mobilização da sociedade, por intermédio de atores sociais relevantes, em torno do debate sobre as perspectivas do desenvolvimento do turismo na região a que se aplica. Espera-se que os resultados obtidos possam oferecer subsídios à formulação de um procedimento metodológico que venha a ser adotado nas demais regiões beneficiadas pelo PRODETUR-NE II, em conformidade com os compromissos definidos nos termos contratuais entre o Governo Brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e gerar insumos à elaboração do PDITS-CN.

## I. Apresentação

A primeira parte do estudo envolve a definição dos objetivos e do escopo da AAE, a descrição dos antecedentes, na qual se faz a síntese dos resultados do PRODETUR NE I e de seu papel no desenvolvimento da atividade turística no Nordeste, destacando os principais problemas associados às questões socioambientais e a indicação de adoção da AAE no planejamento do desenvolvimento do turismo. Apresenta-se também uma visão geral da prática internacional da AAE aplicada ao setor de turismo, assim como a análise comparativa das metodologias utilizadas no presente estudo e em duas outras iniciativas.

As principais características da CN constam do capítulo Linhas de Base, que inclui a análise do turismo e dos aspectos ambientais, sociais, econômicos nessa região. Nos capítulos seguintes, identificam-se as interações desses aspectos e as responsabilidades institucionais para a gestão do turismo e do meio ambiente, descrevendo-se também o cenário de mobilização social. São ainda objeto de análise os planos, programas e projetos de desenvolvimento mais relevantes, em negociação ou projetados para a CN, assim como suas implicações. Passa-se a seguir à definição geográfica das áreas de influência direta e estratégica do futuro PDITS-CN,. O resultado de todas estas tarefas técnicas é então utilizado como insumo para a elaboração do diagnóstico socioeconômico e ambiental, no qual se destacam os fatores críticos que condicionam o desenvolvimento do turismo na CN.

Na etapa de trabalho seguinte, constrói-se a visão de futuro, definindo-se os objetivos estratégicos ambientais e de desenvolvimento do turismo sustentável na CN. Ainda nessa etapa, formulam-se para a região os cenários de referência e de desenvolvimento. Para tal, consideram-se os fatores críticos, tanto internos quanto externos à região, às ações de desenvolvimento propostas e aprovadas no âmbito do PRODETUR NE II e a outros investimentos de responsabilidade direta dos governos estaduais; são também levados em conta os conceitos e as premissas que se adotam nas AAE para a formulação de cenários e a análise de tendências. A matriz de impactos ambientais das ações que se desenvolvem na região, envolvendo os componentes da sustentabilidade — ambiente natural, social, econômico, uso do solo e institucional — é a base para a avaliação de impactos ambientais estratégicos de cada um dos três cenários construídos; os resultados dessa avaliação são então traduzidos em análises críticas de cada componente considerado. São abordados os aspectos estratégicos da decisão em torno das questões levantadas pela avaliação dos impactos ambientais, bem como a análise comparativa e a avaliação dos cenários em face dos objetivos de sustentabilidade, conforme previsto na estratégia de elaboração do presente estudo, considerando-se ainda o resultado do processo de consulta pública. A consolidação dessa análise remete às conclusões e recomendações para o PDITS-CN.

## II. Metodologia

A decisão de realizar o presente estudo de AAE, numa fase posterior à implementação do PRODETUR NE I, foi motivada, principalmente, pelas conclusões da avaliação de seus resultados, quando foram identificados problemas e impactos imprevistos no meio ambiente, tanto durante a implantação de obras, como após sua conclusão.

Em março de 2005, o MTur, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e os governos dos estados do Ceará, do Piauí e do Maranhão estabeleceram um Convênio Intergovernamental de Cooperação Mútua, com o objetivo de elaborar o PDITS-CN. Nesse contexto, foram instituídos um Comitê Consultivo Interinstitucional (CCI) e um Grupo Executivo Operacional (GEO) como mecanismos de articulação institucional e gerenciamento, respectivamente, das ações e atividades para a elaboração do PDITS-CN; como parte das atividades para a consecução do PDITS-CN, estabeleceu-se um processo que compreende as seguintes etapas de trabalho: estudos de potencialidade do turismo e de avaliação ambiental estratégica da CN, como insumos técnicos à elaboração do PDITS-CN; termo de referência, elaboração e aprovação do PDITS-CN.

A realização da AAE compreendeu duas fases distintas de trabalho: a primeira envolveu negociações com o Mtur em torno da elaboração e da formatação da proposta de Termo de Referência e sua aprovação pelos agentes envolvidos; a segunda compreendeu o desenvolvimento da AAE, de acordo com as etapas específicas de trabalho. Os principais aspectos metodológicos de cada etapa de trabalho são especificados a seguir:

### Termo de Referência (TOR)

A proposta metodológica desenvolvida pelo LIMA/COPPE/UFRJ, consolidada no Termo de Referência (TOR) (**ANEXO 1**), foi apresentada e discutida primeiramente com os representantes do Ministério do Turismo envolvidos com a AAE e, posteriormente, com representantes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Nordeste do Brasil (BNB), Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e representantes do setor de turismo do Ceará, Piauí e Maranhão. Nessa ocasião foi igualmente apresentado e discutido o estudo “Estratégia de Desenvolvimento Turístico do Pólo Costa Norte”.

A condução do estudo de AAE está calçada em uma estratégia específica de execução dos trabalhos, que envolve uma estrutura de gerenciamento conforme esquema de coordenação apresentado

#### Esquema de Coordenação da AAE-CN - LIMA/COPPE/UFRJ

Coordenação Geral LIMA/COPPE/UFRJ: Prof. Emilio Lèbre La Rovere, D.Sc, engenheiro eletricitista/economista

Coordenação Técnica LTDS/IVT/COPPE/UFRJ: Prof. Roberto dos Santos Bartholo Junior, D Sc, economista

Coordenação Técnica: Izabella Mônica Vieira Teixeira, M.Sc, bióloga e Heliana Vilela de Oliveira Silva, M.Sc, engenheira

#### Equipe Técnica:

Diego Bastos (pesquisador LIMA), economista/Turismo

Daniel Fontana Oberling (pesquisador LIMA), engenheiro de produção/Meio Ambiente

Katia Garcia, M.Sc (pesquisadora LIMA), engenheira química/Meio Ambiente

André da Paz MSc (pesquisador LTDS/IVT), economista/Socioeconomia

Ivan Bursztyn MSc (pesquisador LTDS/IVT), Desenho Industrial/Turismo

Laudo Bernardes (consultor), engenheiro/Desenvolvimento Institucional

Jório José Carneiro Barretto Cruz (consultor), arquiteto/Uso e Ocupação do Solo

Prof. Elimar Pinheiro do Nascimento D.Sc (consultor), sociólogo/Participação Social

Claudia Silva Teixeira (consultora), engenheira florestal/Meio Ambiente

Iara Verocai (consultora), arquiteta/Meio Ambiente

Helena Costa Araújo MSc (consultora), administradora de empresas/Participação Social

Rodrigo Ferreira Dias (pesquisador), geógrafo/Geoprocessamento

Thais Ferraz (estagiária), engenharia ambiental UFRJ

#### Apoio Técnico

Leonardo Oliveira, designer gráfico

Bruno Siqueira (suporte informática)

Felipe Olivieri (suporte informática)

(Box 1), que contou com a participação de pesquisadores do LIMA<sup>2</sup> e do LTDS/IVT<sup>3</sup> e consultores em diferentes áreas de especialização.

O processo de AAE está estruturado em três etapas específicas: análise de contexto; avaliação ambiental das opções de desenvolvimento do turismo na CN; e consolidação das discussões e relatório final:

1ª Etapa: Análise de Contexto

- Identificação e Consulta aos Agentes Sociais
- Definição da Região de Estudo
- Linha de Base
- Diagnóstico

2ª Etapa: Avaliação Ambiental das Opções de Desenvolvimento do Turismo na CN

- Cenários do Turismo

3ª Etapa: Consolidação das Discussões e Relatório Final

- Consulta Pública
- Conclusões e Recomendações.

A estrutura final do relatório da AAE, embora incorpore basicamente todos os itens indicados no Termo de Referência, difere um pouco do escopo discutido inicialmente em decorrência das especificidades observadas ao longo da sua execução.

---

<sup>2</sup> Laboratório Interdisciplinar de Meio Ambiente, vinculado ao Programa de Planejamento Energético da COPPE/UFRJ.

<sup>3</sup> Instituto Virtual do Turismo (IVT), vinculado ao Laboratório de Tecnologia e Desenvolvimento Social (LTDS), do Programa de Produção da COPPE/UFRJ.

### III. Etapas da AAE

#### Etapa 1: Análise de Contexto

Para a contextualização do propósito de adoção da AAE no planejamento do turismo na CN foram considerados os resultados da análise do PRODETUR NE I, com referência ao seu papel no desenvolvimento da atividade turística no Nordeste e os principais problemas associados às questões socioambientais.

Também se pesquisou referências na prática internacional de aplicação da AAE ao setor de turismo, identificando-se duas experiências recentes: a AAE do Plano de Desenvolvimento Turístico de Fiji; e a AAE da Estratégia de Turismo para a Costa Norte de Honduras, Bay Islands e Copán Valley. A análise comparativa das metodologias empregadas nesses estudos procurou identificar as sinergias existentes entre essas iniciativas e a proposta da AAE-CN.

A estratégia de acompanhamento do estudo envolveu a participação do MTur praticamente durante todo o processo: nas reuniões técnicas da equipe realizadas no LIMA, nas visitas de campo e, evidentemente, nas reuniões realizadas no próprio Ministério, a maioria das quais envolvendo também o BID, o BNB e os Estados participantes.

#### Identificação e Consulta aos Agentes Sociais Relevantes

Para a identificação e mobilização de atores sociais relevantes realizou-se, inicialmente, um mapeamento de instituições governamentais, privadas e não governamentais atuantes na CN em torno das questões ambientais, econômicas, sociais e políticas mais relevantes para o desenvolvimento local e regional.

Foram realizadas 92 reuniões na CN: 34 no Ceará 27, no Piauí e 31 no Maranhão<sup>4</sup>. A maioria das reuniões com os empreendedores do turismo envolveu representantes de várias categorias, como os de hotéis, pousadas, restaurantes, agências de viagem, bem como guias e toyoteiros. A completa identificação dos atores sociais na CN ocorreu ao longo de uma série de visitas ao campo, em especial para a identificação das instituições da sociedade civil atuantes nos segmentos de turismo e de meio ambiente, acompanhada da análise dos processos participativos instituídos (Conselhos de Turismo e Meio Ambiente, principalmente), com vistas a propor mecanismos de facilitação da participação da sociedade no processo de planejamento do desenvolvimento do turismo na região.

Embora previsto, não chegou a ser formalizado um Comitê de Acompanhamento da AAE, optando-se, por um lado, pelo aprofundamento do conhecimento dos processos participativos nas diferentes instâncias e pelo envolvimento de um maior número possível de interessados na análise e validação dos resultados via consulta aos relatórios disponibilizados eletronicamente (<http://www.lima.coppe.ufrj.br/aaeturismocostanorte>) e posterior discussão na Consulta Pública. Por outro lado, pelas reuniões periódicas realizadas no MTur para apresentação dos resultados parciais da AAE, sempre com a participação do BID, BNB e dos Estados.

<sup>4</sup> Ceará (Governo-17, Trade-9, ONG-6 e Universidade-2), Piauí (Governo-13, Trade-6, ONG-7 e Universidade-1), Maranhão (Governo-20, Trade-5, ONG-3 e Universidade-3).

As informações e dados levantados por intermédio de pesquisa e de consulta aos atores sociais relevantes foram usados, especialmente, nas fases de caracterização, identificação dos planos e programas e para o diagnóstico.

### Definição da Região de Estudo

Etapa relacionada à definição da área de estudo e de influência estratégica, à descrição geopolítica dos municípios envolvidos com a atividade turística e sua inserção socioeconômica no contexto da CN. A **Região de Estudo ou Área de Influência Direta**, denominada Costa Norte (CN), corresponde à região costeira interestadual que abrange os doze municípios litorâneos, sendo três no Ceará, quatro no Piauí e cinco no Maranhão, já se encontrava previamente definida.

O estudo sobre a "Estratégia de Desenvolvimento Turístico na Costa Norte", por sua vez, foi decisivo para a definição da **Região Estratégica ou Área de Influência Indireta**, ao identificar que o turismo na região sofre influência de outras áreas, como Santo Amaro (MA), Acaraú e Granja (CE) e, sobretudo, das capitais dos três estados envolvidos: São Luís (MA), Teresina (PI) e Fortaleza (CE), que funcionam com portões de entrada e saída do território. Embora com a indicação do citado estudo, corroboradas pelas observações de campo da equipe de trabalho, os outros três municípios citados não foram incorporados na área de estudo da AAE, por decisão do MTur, em face de entendimentos prévios sobre a extensão da CN.

### Linha de Base

Na descrição da linha de base constam os principais aspectos relacionados ao turismo, socioeconomia, meio ambiente, ao uso e ocupação do solo, à participação social e às responsabilidades institucionais. Foram ainda identificados os planos, programas e projetos relevantes para o desenvolvimento do turismo na CN.

### Turismo

A estratégia do turismo para a CN foi proposta no já mencionado estudo patrocinado pelo MTur<sup>5</sup>, que avaliou a potencialidade e a demanda turística, e cujo resultado foi utilizado como insumo técnico para a realização desta AAE. Assim, procuraram-se identificar: a atual prática de turismo na CN, as modalidades de turismo praticadas, como ecoturismo, turismo de aventura, de esportes, de sol e praia, para então caracterizar a atividade nos principais pólos ou "*clusters*": Jericoacoara, Delta do Parnaíba e Lençóis Maranhense. Destacaram-se, então, os recursos e atrativos de base, a infra-estrutura e os serviços turísticos e de apoio. No final, os resultados foram consolidados em um quadro síntese dos problemas, as principais causas e as iniciativas de ação.

### Socioeconomia

Com as informações estruturadas por pólo/municípios, foram identificados alguns aspectos sociais considerados estratégicos para a AAE, relacionados à dinâmica populacional, pobreza e desenvolvimento humano

---

<sup>5</sup> Arraya, Mariano, **Viabilidade do Pólo Costa Norte**, Ministério do Turismo, Brasília, 2006.

(IDHM e IDI), educação, saúde e segurança. Relativamente aos aspectos econômicos empregaram-se alguns indicadores, como o Produto Interno Bruto (PIB), a estrutura de arrecadação dos municípios, a ocorrência de atividades econômicas (agropecuárias, pesca, processo de industrialização, potencial de comércio e serviços) e, ainda, a perspectiva de produção de petróleo, o que se apresenta como possível atividade econômica para a CN.

No que se refere à infra-estrutura, foram detalhadas algumas informações sobre as condições do saneamento ambiental, principalmente a disponibilidade de água e a coleta e disposição final de esgotos e de lixo urbano. Outros aspectos foram ainda verificados, como a infra-estrutura de transporte, de abastecimento de energia elétrica e telecomunicações. Da mesma forma que no item sobre turismo, os resultados foram consolidados em um quadro síntese dos problemas, suas principais causas e iniciativas de ação.

### Meio ambiente

Nessa seção, caracterizou-se a questão ambiental, considerando-se a distribuição dos principais ambientes naturais, tendo como foco as regiões ou pólos Jeri, Delta e Lençóis. O mapeamento das Unidades de Conservação – áreas protegidas e prioritárias para conservação, formatou um verdadeiro corredor ao longo do litoral da CN, limitado nos seus extremos pelos dois Parques Nacionais: Jeri e Lençóis Maranhenses. Destacam-se os ecossistemas e a biodiversidade da região, os recursos pesqueiros, o uso turístico dos ativos ambientais e, de forma especial, as comunidades tradicionais que povoam a CN. O quadro síntese final identifica os principais problemas e suas causas, nomeando aqueles vinculados às atividades turísticas, os locais de ocorrência e algumas iniciativas em curso para minimizar os efeitos no ambiente.

### Uso e ocupação do solo

A análise das questões relacionadas ao uso e à ocupação do solo na CN foi trabalhada, considerando-se o território como provedor de atrativos, o território como sede de destinos, identificando-se aqueles já consagrados e os potenciais. Os problemas ressaltados ao final do texto estão conectados às causas prováveis e a algumas linhas de ação identificadas como alternativas de solução.

### Participação social

A identificação e a mobilização dos atores sociais relevantes, realizadas ao longo das diversas visitas e entrevistas na CN, deram subsídios para a apresentação da organização social, envolvendo os atores públicos, privados e de terceiro setor, suas características, formas de atuação e conflitos. Foi analisada, a participação de cada um dos três estados na arena de decisões relativas ao roteiro integrado, identificando-se certas disparidades, em virtude de menores investimentos e histórico como destino turístico, juntamente com iniciativas descontraídas ou pouco concertadas no setor público federal, estadual e municipal. Concluiu-se com a estrutura pública local para a gestão do meio ambiente e do turismo na CN.

Foram identificados diversos conselhos nos municípios da CN, destacando-se os de educação, saúde, assistência social, trabalho e emprego, e também os de turismo e meio ambiente. As empresas do setor privado foram descritas de modo genérico, indicando-se aquelas diretamente vinculadas ao turismo, por município: a

composição dos meios de hospedagem, os empreendimentos de alimentação, os receptivos turísticos, e as organizações empresariais de turismo e transporte turístico. Foram também descritas as organizações não-governamentais que, embora pouco desenvolvidas do ponto de vista de envergadura, capacidade de mobilização e visibilidade, compreendem uma profusão de pequenas e ínfimas associações presentes em todos os municípios da CN.

### Responsabilidades institucionais

A análise focou-se na institucionalidade e na governança dos segmentos da gestão do turismo e meio ambiente, considerando-se, em ambos os casos, a identificação das instituições públicas e privadas e a organização e o funcionamento delas, individualmente, em rede ou foros dedicados a tais segmentos. Ganhou importância a verificação da interface entre estas duas vertentes de gestão, dados os conflitos de interesse entre elas, visto constituir a utilização dos ativos naturais, essencialmente as áreas protegidas, condição determinante para o desenvolvimento do turismo na CN.

### Planos, Programas e Projetos (PPP)

Foram identificados os PPP apenas nas instâncias federal e estadual, além daqueles desenvolvidos por ONG e pelo setor privado. De todos os PPP existentes para a CN, o PRODETUR é o mais importante para o contexto da AAE, pois além de envolver um plano para a gestão estadual e municipal do turismo, com forte interface com a gestão ambiental nos estados, é fruto da concepção e do desenvolvimento de um programa de âmbito nacional, mantendo, portanto, um perfil semelhante nos três estados da CN. Outras iniciativas do Mtur, como o Plano de Roteirização (CEPIMA) e de Capacitação e Produção Associada ao Turismo, são destaques em toda CN, assim como as iniciativas dos Ministérios de Meio Ambiente, Educação, Saúde. No âmbito estadual, foram identificadas iniciativas nos setores de turismo e meio ambiente. Buscou-se conhecer a origem, a abrangência, as fontes de financiamento e os prazos de implantação desses PPP, associando-os aos resultados previstos.

Tal identificação teve por objetivo subsidiar o processo de análise das iniciativas em planejamento ou implantação que possam influenciar ou serem influenciadas diretamente pelas atividades turísticas. Ao se identificarem os investimentos previstos, é possível avaliar o incremento da infra-estrutura existente, o que facilita, por exemplo, as análises da disponibilidade de infra-estrutura de apoio ao turismo, dos conflitos potenciais e das perspectivas de desenvolvimento. Em suma, trata-se de insumo importante para o diagnóstico de tendências e a elaboração dos cenários.

### Diagnóstico

O diagnóstico traz o enfoque analítico das vocações e tendências de desenvolvimento do turismo, das principais tensões e dos potenciais conflitos com outras propostas de uso dos ativos ambientais. Compreende uma visão geral do processo de planejamento e do desenvolvimento do turismo na CN e de como este processo se insere no conjunto de iniciativas de integração das questões socioambientais ao planejamento setorial, conduzido pelo Governo Federal.

A partir de uma visão geral da atual prática do turismo na CN, suas implicações ambientais, sociais e econômicas, da participação da sociedade na gestão do turismo, das principais barreiras e oportunidades, dos aspectos associados à institucionalidade e à governança dos segmentos de turismo e de meio ambiente, e dos principais planos, programas e projetos em execução, expressa os desafios que envolvem o desenvolvimento de uma proposta de turismo sustentável para a CN. Indicam-se os fatores críticos que condicionam a sustentabilidade do turismo na região e as oportunidades estratégicas associadas, além de se apresentarem as considerações finais sobre a atual prática de turismo e as conclusões do diagnóstico.

## 2ª Etapa: Avaliação Ambiental das Opções de Desenvolvimento do Turismo na CN

Nesta AAE, cada cenário consiste de um conjunto de condições resultantes da evolução dos fatores críticos, os aspectos identificados como determinantes no diagnóstico, conforme o comportamento que se espera dos critérios que condicionam o desenvolvimento do turismo na CN, num horizonte de quinze anos. A simulação dos cenários para o desenvolvimento do turismo na CN foi feita com base em análises de tendências dos referidos fatores críticos, tanto os externos (ou exógenos), relacionados às condições sobre as quais o setor de turismo exerce pouca ou nenhuma influência, quanto os internos (ou endógenos), aqueles considerados de controle, que podem ser ajustados e adequados à realidade da região.

Deu-se destaque aos “Cenários para Turismo Brasileiro 2007/2010”, propostos pelo MTur, considerando as tendências e a previsão das metas do Plano Nacional do Turismo (PNT), a partir de estimativas da evolução dos indicadores do Sistema Integrado de Gestão do Turismo (SIGTUR).

## Construção dos Cenários do Turismo na Costa Norte

O detalhamento da estrutura metodológica para a caracterização dos cenários ocorreu segundo alguns passos para sua construção e análise, como segue:

### Visão de Futuro e Objetivos de Sustentabilidade

A visão de futuro e os objetivos de sustentabilidade são propostos nesta AAE como foco para o turismo sustentável da CN e como orientadores para a avaliação dos efeitos do turismo, no âmbito das agendas ambientais, sociais e econômicas da região. A partir de ampla participação e da discussão pela equipe e o MTur, as principais vertentes consideradas foram: garantia da qualidade da oferta turística; conservação da qualidade ambiental, valorizando-se os recursos turísticos; redução da pobreza e melhoria da qualidade de vida; e promoção da estruturação intersetorial para melhoria da governança. No processo de validação, a proposta foi ainda apresentada aos atores sociais envolvidos na AAE, mas nenhuma contribuição específica foi recebida.

### Fatores Críticos Internos e Externos

Os fatores críticos externos foram importantes para compor o contexto em que são descritos os cenários, possibilitando que sua análise possa ser elaborada com maior precisão, com base em algumas variáveis de contorno, indicativas das tendências do setor, como as taxas nacionais e internacionais de crescimento do turismo.

Os cenários de desenvolvimento e tendencial da CN foram analisados com base nos fatores críticos que condicionam o turismo na região, identificação realizada no contexto do diagnóstico apresentado: negócio turismo, gestão pública do turismo, ordenamento territorial, gestão ambiental e inclusão social.

## Cenários do Turismo na Costa Norte

### Definição dos Cenários para a CN

A técnica de cenarização envolveu exercícios prospectivos sobre o comportamento futuro da região de estudo. Os três cenários foram descritos tendo como referência o desenvolvimento do turismo, o quadro da economia nacional, internacional e local, a promoção e comercialização do turismo, a gestão dos recursos ambientais, o ordenamento territorial e a participação social, em condições diferenciadas. Os fatores críticos internos, assim como os externos, e seus condicionantes foram a base para a análise tendencial que serviu de suporte para a avaliação dos impactos ambientais. Foram consideradas, numa perspectiva de longo prazo, as ações dos planos, programas e projetos desenvolvidos na CN e, como suporte a esta análise tendencial, a visão de futuro e os objetivos de sustentabilidade.

Desenvolveram-se um Cenário de Referência, com a identificação de riscos e de tendências de comprometimento da qualidade ambiental nas atuais condições da atividade do turismo na CN, e dois Cenários de Desenvolvimento, considerando-se as oportunidades de crescimento e integração do setor na região, para um horizonte de quinze anos.

### Cenário de Referência (CR)

Este cenário representa a visão futura da CN segundo as tendências atuais de desenvolvimento do turismo, comprometido com as ações aprovadas na Matriz de Sub-empréstimo do PRODETUR NE II, para o Ceará e Piauí, que já se encontram em pleno processo de execução, além de outras iniciativas dos governos dos respectivos Estados. No Maranhão, foram avaliadas as ações em curso por conta de recursos de contrapartida do Ministério do Turismo e do Governo Estadual, tendo em vista o não comprometimento do estado com os recursos disponíveis no PRODETUR. Esta condição de contorno do CR foi consenso da equipe e do Mtur, por traduzir as condições sobre as quais se constrói o turismo na região. Foram igualmente considerados todos os planos, programas e projetos identificados para a CN.

### Cenário 1 de Desenvolvimento (CD 1)

No Cenário 1 de Desenvolvimento do turismo, utilizaram-se as mesmas premissas do CR, porém, foram incluídas todas as ações propostas pelos três estados nos seus respectivos PDITS que não foram incluídas na atual Matriz de Subempréstimo, no caso do Ceará e Piauí, ou que não faziam parte das mencionadas contrapartidas do governo federal e estadual, no caso do Maranhão. Essas ações configuram as demandas locais e retratam as prioridades estabelecidas para desenvolver o turismo na CN. Este cenário, em princípio, não difere muito do CR, na medida em que as ações complementares identificadas não avançam de forma diferenciada na perspectiva do desenvolvimento integrado do turismo na CN, nem na capacidade institucional para solução dos con-

flitos de competência intersetoriais, mantendo-se a falta de recursos para a gestão adequada dos ativos ambientais.

### Cenário 2 de Desenvolvimento (CD 2)

A estratégia metodológica considerou o Cenário 2 de desenvolvimento como aquele que se aproxima do ideal, na concepção de integração do turismo desejada para a CN. Trata-se do cenário de ações integradoras ou harmonizadoras do turismo com a gestão dos ativos ambientais. As linhas de ação propostas são compatíveis com a integração da CN, com a mitigação dos impactos identificados nos cenários anteriores e, ao mesmo tempo, numa perspectiva realista, alinhadas com os objetivos estratégicos de sustentabilidade. As ações identificadas e a otimização dos planos, programas e projetos têm como propósito consolidar a governança local e regional; garantir a qualidade da oferta do turismo; conservar a qualidade ambiental valorizando os ativos naturais e recursos turísticos; e ampliar o dinamismo socioeconômico, reduzindo a pobreza e melhorando a qualidade de vida.

### Análise Qualitativa dos Impactos Ambientais dos Cenários

A análise qualitativa dos impactos ambientais dos três cenários foi realizada com base na Matriz de Impactos, que foi estruturada segundo as dimensões da sustentabilidade ambiente natural, social, econômico, político-institucional e territorial. Os critérios relativos à magnitude, importância e frequência, associados aos níveis baixo, médio e alto, foram utilizados na avaliação quantitativa dos impactos ambientais identificados.

Paralelamente, todos os impactos foram descritos, considerando-se os aspectos de sinergia e cumulatividade, o que envolveu a descrição de cada um, a identificação dos receptores e os efeitos potenciais sobre os componentes da sustentabilidade, seguida da atribuição do potencial estratégico de cada um. Todas as avaliações realizadas concentram-se na área de estudo, tendo como foco a perspectiva de integração do turismo na CN.

### 3ª Etapa: Consolidação das Discussões e Relatório Final

#### Análise Comparativa dos Cenários

A análise crítica de cada um dos fatores de avaliação dos componentes da sustentabilidade consolidou a análise dos impactos ambientais dos cenários. A partir dessa análise, e tendo como referência os impactos estratégicos identificados, apresentou-se a análise comparativa dos três cenários; os resultados foram, posteriormente, expressos em uma matriz em cores (variação do verde sinaliza os impactos positivos e do vermelho os negativos).

Para monitorar os impactos estratégicos, foram propostos alguns indicadores socioeconômicos e ambientais, a serem utilizados para a avaliação e o acompanhamento da efetivação das ações previstas, balizando as ações positivas e negativas do desenvolvimento do turismo na CN.

### Avaliação dos Cenários versus os Objetivos de Sustentabilidade

A proposta metodológica se encerra com o fechamento do ciclo da avaliação dos cenários, retomando-se à verificação da adequação à visão de futuro proposta para a CN buscou-se mostrar o quanto os cenários considerados na AAE se aproximam dos objetivos de sustentabilidade e, assim, identificar as intervenções e os investimentos a serem priorizados e as lacunas que ainda precisam ser preenchidas, para que se avance na procura da sustentabilidade desejada. A avaliação foi realizada pela equipe técnica responsável pela AAE, utilizando-se uma escala de 1 a 5, que varia entre as possibilidades de se alcançarem até as de não se alcançarem os objetivos de sustentabilidade propostos.

### Conclusões e Recomendações

As conclusões são apresentadas segundo uma visão mais global e estratégica da CN, destacando-se os aspectos mais específicos relacionados a situações únicas ou próprias dos locais ou do processo de desenvolvimento afetado pelas demais políticas públicas.

Com a constatação de alguns aspectos-chave, apresentam-se as conclusões e as recomendações da AAE, consubstanciadas em um processo crítico e analítico dos resultados alcançados e das perspectivas quanto ao formato recomendado de uma estratégia para o desenvolvimento da CN, com uma visão de futuro orientada para a sustentabilidade, o que envolve diálogo e articulação interinstitucional.

Por outro lado, é importante ressaltar que, do ponto de vista metodológico, também se procurou apontar as limitações da aplicação da AAE para a problemática identificada; tais limitações apontam para o aprofundamento de estudos de determinadas situações, nas quais se identificaram conflitos entre o turismo e o uso dos ativos ambientais.

As consultas públicas aos atores sociais relevantes e as reuniões de acompanhamento realizadas no MTur foram estratégicas para a revisão e o ajuste das conclusões e das recomendações, pois contribuíram para enriquecer e melhor definir a fronteira de validade e das limitações de aplicação da AAE.

### Consulta Pública

As conclusões são apresentadas segundo uma visão mais global e estratégica da CN, destacando-se os aspectos mais específicos relacionados a situações únicas ou próprias dos locais ou do processo de desenvolvimento afetado pelas demais políticas públicas.

Com a constatação de alguns aspectos-chave, apresentam-se as conclusões e as recomendações da AAE, consubstanciadas em um



#### Consulta Pública

- Abertura, apresentação da reunião e boas vindas por parte do Secretário Nacional de Programas de Desenvolvimento de Turismo e da Diretora dos Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo, ambos do MTur, além das autoridades locais e estaduais presentes
- Apresentação da dinâmica do trabalho e organização dos grupos de trabalho – equipe LIMA/COPPE/UFRJ
- Apresentação da Estratégia de Desenvolvimento Turístico na Costa Norte - MTur
- Apresentação da Avaliação Ambiental Estratégica em desenvolvimento na Costa Norte – Coordenação LIMA/COPPE/UFRJ
- Discussão em Grupos de Trabalho e debates
- Consolidação e próximos passos
- Encerramento

processo crítico e analítico dos resultados alcançados e das perspectivas quanto ao formato recomendado de uma estratégia para o desenvolvimento da CN, com uma visão de futuro orientada para a sustentabilidade, o que envolve diálogo e articulação interinstitucional.



Por outro lado, é importante ressaltar que, do ponto de vista metodológico, também se procurou apontar as limitações da aplicação da AAE para a problemática identificada; tais limitações apontam para o aprofundamento de estudos de determinadas situações, nas quais se identificaram conflitos entre o turismo e o uso dos ativos ambientais.



As consultas públicas aos atores sociais relevantes e as reuniões de acompanhamento realizadas no MTur foram estratégicas para a revisão e o ajuste das conclusões e das recomendações, pois contribuíram para enriquecer e melhor definir a fronteira de validade e das limitações de aplicação da AAE.



#### Reunião de Acompanhamento no Ministério do Turismo

Com a disponibilização, via Internet, dos relatórios da AAE, o MTur realizou um trabalho de motivação junto aos representantes dos estados, do BID, do BNB, do Ministério do Meio Ambiente e do próprio MTur para outra reunião, realizada em julho de 2007, em Brasília. Nela apresentaram-se os pontos abordados e os resultados preliminares da AAE, e as sugestões e recomendações, que foram, posteriormente, incorporadas ao trabalho.

As sugestões e recomendações da Consulta Pública e reunião de acompanhamento junto ao MTur foram incorporadas aos relatórios, para elaboração da versão definitiva da AAE.