



Ministério do Turismo

Avaliação Ambiental Estratégica

REGIÃO COSTA NORTE

- Antecedentes -



Julho / 2007

Sumário

1. O PRODETUR NE e suas Principais Características	15
2. Os Destaques da Avaliação do PRODETUR – Fase I.....	16
3. A Obrigatoriedade da Avaliação Ambiental Estratégica no Âmbito do PRODETUR- Fase II.....	18
4. A Realização da Avaliação Ambiental Estratégica na Costa Norte	18

ANTECEDENTES

1. O PRODETUR NE e suas Principais Características

Não restam dúvidas que o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR NE) constitui-se na mais longa, duradoura, abrangente e significativa experiência brasileira de promoção deliberada e estruturada de desenvolvimento do turismo nacional que, ademais, tem se caracterizado por ser um trabalho multiinstitucional.

Trata-se de experiência longa e duradoura por ser iniciativa caracterizada por um esforço planejado e implementado desde o início dos anos 1990 e formalmente estabelecido em 1994 com a assinatura do contrato de empréstimo entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB)¹, para apoio financeiro à denominada Fase I do Programa. Sem qualquer interrupção foi preparada e desenvolvida a sua denominada Fase II com a assinatura de um novo contrato de empréstimo entre as mesmas instituições, estando os investimentos a ela associados previstos para execução até 2009².

Também o montante de recursos destinados a esse empreendimento apresenta-se como o mais elevado valor já alocado para um programa de turismo, bastando destacar que na Fase I foi aplicado o equivalente a US\$ 670 milhões, dos quais US\$ 400 milhões de recursos do BID, e na Fase II estão previstos mais US\$ 400 milhões, sendo US\$ 240 milhões provenientes do BID. Considere-se que tal montante refere-se exclusivamente a investimentos feitos pelos governos e que, como decorrência deles, são realizados os investimentos privados a cargo do *trade* turístico³.

Ao buscar atender aos requerimentos de um desenvolvimento integrado do turismo o Programa compreende a implementação de ações das mais variadas naturezas, indo da construção e ampliação de aeroportos às obras de infra-estrutura rodoviária e de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, urbanização de áreas, recuperação do patrimônio histórico, proteção de recursos naturais ao desenvolvimento institucional dos organismos públicos envolvidos com a gestão do turismo e ao fortalecimento da capacidade empresarial e à capacitação profissional da mão-de-obra.

Por fim, dada a abrangência territorial do PRODETUR⁴ e como decorrência direta da diversidade de ações antes referida, destaca-se, como característica relevante do Programa, a necessária mobilização de um amplo universo multiinstitucional de atores, tanto do âmbito governamental — em seus três níveis —, como da iniciativa privada e da sociedade civil organizada.

¹ O Contrato de Empréstimo 841/OC-BR foi assinado em 1994 e a utilização de seus recursos, inicialmente prevista para ocorrer até dezembro de 1999, foi encerrada em junho de 2005.

² O Contrato de Empréstimo 1392/OC-BR, relativo à Fase II, foi assinado em setembro de 2002, tendo como prazo inicialmente previsto para desembolso setembro de 2007 o qual foi prorrogado para 30 de setembro de 2009.

³ Durante a execução de sua Fase I, os levantamentos do BNB indicam a atração, para a área de abrangência do Programa, de importantes cadeias hoteleiras internacionais e uma importante ampliação do número de estabelecimentos hoteleiros — da ordem de 73% no período 1994 a 2003. Também foram significativos os investimentos privados, para o que foram mobilizados recursos próprios dos empreendedores e empréstimos junto ao sistema financeiro nacional, em especial junto ao próprio BNB e, direta ou indiretamente, junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

⁴ O Programa, na sua Fase I, abrangeu os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia e foi complementado, na sua Fase II, pela parte norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

2. Os Destaques da Avaliação do PRODETUR – Fase I

Seja pelas normas aplicadas aos contratos de empréstimos com o BID, seja pela decisão de dar seqüência à sua Fase I, promoveu-se à avaliação de sua implementação, focando a análise nos produtos gerados e nos efeitos e impactos observados para, com base nesses resultados, inferir as lições que daí poderiam ser aprendidas⁵.

Apesar das dificuldades enfrentadas para a efetivação da mencionada avaliação, dada a não disponibilidade de informações quantitativas para tanto essenciais, as análises e os estudos então realizados permitiram identificar inegáveis avanços nos indicadores relacionados ao movimento turístico e ao desempenho econômico da região de abrangência do Programa. Em que pese a impossibilidade de associar-se exclusivamente ao Programa os resultados observados, os estudos indicam sua inequívoca contribuição nesse sentido.

No que concerne aos efeitos e impactos ambientais causados pela Fase I do Programa mereceram destaques, nas conclusões dos mencionados estudos, que foram detectados, *"em alguns projetos, problemas de execução que tiveram reflexos na qualidade das obras e resultaram em impactos sobre o meio ambiente"*⁶, impactos esses observados tanto durante a implantação das obras (caso das obras de saneamento básico) como após sua conclusão (caso de rodovias). Para as rodovias merece menção o registro dos principais problemas enfrentados⁷: *"(i) ocorrência de passivos ambientais (...) em grande parte devido ao não cumprimento das medidas mitigadoras preconizadas nos estudos e licenças ambientais, sobretudo as relacionadas à recuperação das áreas degradadas; (ii) conflitos com a população local, em casos onde não houve, principalmente durante a fase de planejamento, adequada aproximação/interação com as comunidades afetadas; (iii) ocupação desordenada do solo, nos casos em que as rodovias melhoraram o acesso a municípios ... em especial nas rodovias que resultaram em uma rápida resposta em termos do aumento do fluxo turístico, revelando, por um lado, que a acessibilidade era um gargalo para o crescimento da atividade e, por outro, que as administrações públicas das localidades turísticas beneficiadas estavam despreparadas para controlar os efeitos adversos do súbito crescimento do turismo ocorrido"*.

Assim, mesmo com as exigências de cumprimento das normas de gestão ambiental (em especial os estudos de impacto e a observância do licenciamento) foram constatados problemas, inclusive do ponto de vista social.

Entre as lições aprendidas com a execução da Fase I do Programa, para os efeitos do trabalho ora realizado pelo LIMA/COPPE/UFRJ, merecem destaque as seguintes observações mencionadas pelo relatório do BID⁸: *"Embora os Estados tenham elaborado suas estratégias turísticas, estes instrumentos não foram capazes de identificar os pontos-chave que deveriam ser trabalhados para assegurar o desenvolvimento sustentado da atividade turística. Focou mais na oferta dos atrativos, sem o devido dimensionamento da demanda, e mesmo assim não foram avaliados os produtos turísticos *latu e strictu sensu*. Como resultado os investimentos não foram concebidos de maneira integral, levando à dispersão de recursos, a ocorrência de impactos indiretos não*

⁵ Para detalhes dessa avaliação deve-se consultar os memorandos preparados pelo BNB, de dezembro de 2005, e pelo BID, de agosto de 2006, relativos ao Relatório Final do Projeto (*Project Completion Report*) disponíveis nos respectivos sítios na Internet (www.bnb.gov.br e www.iadb.org). O PRODETUR NE foi também objeto de Auditoria de Natureza Operacional por parte do Tribunal de Contas da União, objeto do Processo TC-018.166/2002-4, a qual compreendeu um alentado estudo e uma análise detalhada de seus resultados e impactos, o que embasou o seu Acórdão 1.852/2003.

⁶ Idem

⁷ idem

desejáveis ou à degradação dos recursos naturais".... "Dar maior ênfase nas ações de fortalecimento institucional dos órgãos executores, possibilitando a qualificação do seu corpo funcional e a adequação das estruturas organizacionais, com vistas à sustentabilidade de longo prazo, ações essas que devem ser prioritárias em relação às obras de infra-estrutura".

Também nos comentários elaborados pelo Banco do Nordeste merecem referência, entre as lições aprendidas e a serem aplicadas nos futuros programas (o que inclui a Fase II do PRODETUR), que: (i) seja estabelecida '*uma linha de base e respectiva metodologia para avaliar a evolução dos aspectos sociais, ambientais, institucionais, econômicos e turísticos das áreas a serem beneficiadas*'; e (ii) seja '*realizada uma Avaliação Ambiental Estratégica para se antever, nas novas áreas de atuação do PRODETUR NE, possíveis impactos ambientais decorrentes direta e indiretamente das ações do Programa*'⁹.

⁸ Conforme registrado no já referido Memorando do Banco Interamericano de Desenvolvimento relativo ao *Project Completion Report* do Programa.

⁹ Conforme registrado no já referido Memorando do Banco do Nordeste relativo ao *Project Completion Report* do Programa.

3. A Obrigatoriedade da Avaliação Ambiental Estratégica no Âmbito do PRODETUR- Fase II

As conclusões antes referidas, apesar de formalmente apresentadas nos relatórios de encerramento do PRODETUR NE I publicados em 2005 (BNB) e 2006 (BID), foram consideradas o corpo do Contrato de Empréstimo assinado em 2002, dele constando como responsabilidade do Ministério do Turismo, entre outros encargos, a realização dos estudos de Avaliação Ambiental Estratégica¹⁰.

Durante a fase de preparação do PRODETUR NE II, portanto em momento anterior ao da assinatura do mencionado contrato, cada Estado foi instado a elaborar o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) de cada área turística então selecionada, planos esses que não foram antecedidos do correspondente estudo de Avaliação Ambiental Estratégica, porquanto ainda não exigido.

4. A Realização da Avaliação Ambiental Estratégica na Costa Norte

Com a aceitação, pelo MTur, da proposta dos Estados do Ceará, Piauí e Maranhão de considerar as áreas contíguas compreendendo desde as dunas de Jericoacoara (no Ceará), passando pelo Delta do Parnaíba, até os Lençóis Maranhenses como um novo pólo turístico para consideração no âmbito do PRODETUR NE II tornou-se necessário cumprir com as normas contratuais e operacionais definidas para o Programa, o que incluiu, inicialmente, a aceitação do novo pólo pelo BID, dado que o Programa, em sua concepção original, somente prevê a priorização de pólos turísticos estaduais.

A circunstância inusitada de tratar-se de um pólo interestadual requereu a adoção de medidas específicas para a elaboração do correspondente PDITS, do que resultou a assinatura de um Termo de Convênio (em abril de 2005)¹¹, para *'a definição de mecanismos de articulação institucional e correspondentes procedimentos de natureza operacional, visando à concepção e à elaboração do planejamento do desenvolvimento turístico integrado da região costeira dos estados do Ceará, Piauí e Maranhão, compreendendo os municípios de: Jijoca de Jericoacoara, Camocim e Barroquinha, no Ceará; Cajueiro da Praia, Luiz Correia, Parnaíba e Ilha Grande, no Piauí; e Araiões, Água Doce do Maranhão, Tutóia, Paulino Neves e Barreirinhas, no Maranhão'*.

No mencionado Convênio ficou estabelecido, entre outras disposições, que ao MTur caberá a responsabilidade pela elaboração do PDITS conforme requerido pelas normas do Programa, o que significa a prévia realização da correspondente Avaliação Ambiental Estratégica.

¹⁰ Ver Cláusula 4.07, do Anexo A, do Contrato de Empréstimo nº. 1392/OC-BR.

¹¹ Trata-se de um Convênio Intergovernamental do qual são signatários o Ministério do Turismo, o BNB e os Estados do Ceará, Piauí e Maranhão.