



Ministério do Turismo

# **Avaliação Ambiental Estratégica**

## **REGIÃO COSTA NORTE**

*- Linha de Base: Aspectos Institucionais -*



## Sumário

1. GESTÃO DO TURISMO .....	281
2. GESTÃO AMBIENTAL .....	285
3. INTERFACE ENTRE A GESTÃO DO TURISMO E A GESTÃO AMBIENTAL.....	286
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A GESTÃO DO TURISMO .....	287



## VI. LINHA DE BASE ASPECTOS INSTITUCIONAIS

Dadas as circunstâncias de prevalência dos ativos ambientais como determinantes das potencialidades para o desenvolvimento do turismo na área da Costa Norte<sup>1</sup>, a presente análise institucional está focada nos segmentos da gestão do turismo e da gestão ambiental e considera, em ambos os casos: (i) a identificação das instituições públicas e privadas ali atuantes; e (ii) a organização e o funcionamento delas individualmente ou em rede ou foros dedicados a tais segmentos. Ademais, ganha destaque em importância a verificação das interfaces entre estas duas vertentes de gestão dados os conflitos de interesse entre elas.

### 1. GESTÃO DO TURISMO

A gestão do turismo no âmbito da Costa Norte agrega às fragilidades recorrentes dessa gestão em todos os destinos brasileiros, aquelas decorrentes da condição de ser um destino 'em construção' e de a região consistir em um espaço que compreende partes de territórios de três estados e um agregado de 12 municípios, cuja única característica unificadora é a proximidade física.

Da sua situação de destino 'em construção' decorrem: (i) o pouco conhecimento quanto ao efetivo potencial turístico daquela região e de sua competitividade nos mercados doméstico ou internacional; e (ii) uma baixa consciência, por parte dos diversos atores, sobre os requerimentos que apresenta o desenvolvimento do turismo.

A dependência do turismo na CN ao uso dos ativos ambientais de características extremamente frágeis exige a prática do uso sustentável desses ativos, o que implica em qualificar e desenvolver a sua gestão e a construção de uma capacidade de interlocução entre essa gestão e a do turismo. Isto é, a efetiva potencialidade do desenvolvimento do turismo na CN, e a sua conseqüente competitividade, são altamente dependentes do grau de sustentabilidade do turismo que se venha a desenvolver. Assim, não poderá prevalecer a noção, predominante entre os atores locais, em especial no nível municipal, de que se deva buscar o 'turismo a qualquer preço'.

O primeiro destaque é para a baixa compreensão de que o processo de desenvolvimento do turismo necessita da atuação dos diversos setores em que se estrutura a economia e da própria administração pública, não sendo o turismo, em si, um 'setor'. Isto é, o mencionado processo depende de uma forte capacidade de mobilização dos agentes de segmentos não exclusivamente dedicados à temática do turismo.

Por outro lado, o desenvolvimento do turismo requer a transformação dos ativos em produtos turísticos efetivos, o que não se resume à dotação de infra-estrutura de acesso aos destinos selecionados, mas requer a efetiva existência de toda uma cadeia produtiva em operação, a qual é extremamente dependente da atuação do setor privado. Também há uma compreensão equivocada de que 'basta ter investimentos em infra-estrutura que o turismo acontece', predominante entre vários atores locais, sejam eles os municípios ou os representantes do setor privado, conforme por eles referido diversas vezes nas entrevistas realizadas *in loco* durante as visitas de campo.

<sup>1</sup> A Costa Norte é formada por 12doze municípios litorâneos e contíguos, nos estados do Maranhão (Barreirinhas, Paulino Neves, Tutóia, Água Doce do Maranhão e Araióses), Piauí (Ilha Grande, Parnaíba, Luiz Correia e Cajueiro da Praia) e Ceará (Barroquinha, Camocim e Jijoca de Jericoacoara).

A condição da CN como um 'espaço regional', portanto sem institucionalidade formalmente definida na legislação brasileira, acrescenta a recorrente dificuldade nacional para encontrar soluções para a atuação concertada e convergente dos atores envolvidos no desenvolvimento dessas áreas.

Assim, não pode constituir novidade o fato de a gestão do turismo na CN se caracterizar pela multiplicidade, diversidade e desarticulação de iniciativas dos agentes públicos, nos diferentes níveis governamentais, e nas dificuldades de organização entre os atores privados. A análise das informações contidas nos quadros apresentados no item 'Planos, Programas e Projetos' propostos para a área da CN permite constatar a falta de coordenação das iniciativas ora consideradas pelos diversos agentes públicos.

### A Atuação Federal

As iniciativas no âmbito do governo federal diretamente voltadas ao desenvolvimento do turismo na CN são predominantemente originárias do MTur, estando organizadas em quatro grupos distintos, dependendo da sua unidade administrativa encarregada da respectiva coordenação, assim organizadas:

- a) pelo Departamento de Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo, da Secretaria Nacional de Programas de Turismo — as ações identificadas como prioritárias no correspondente Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) do pólo turístico selecionado por cada um dos Estados que participam da CN e que se encontram plena em implantação como parte do PRODETURNE II, sendo financiadas com recursos externos, mediante contrato de empréstimo entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e participação de recursos da União alocados pelo MTur;
- b) pelo Departamento de Qualificação e Certificação e de Produção Associada ao Turismo, da Secretaria Nacional de Programas de Turismo — as ações identificadas no âmbito de estudos elaborados com o apoio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional e que abrangem parte da CN (no caso da CN são consideradas a região dos Lençóis Maranhenses e o Litoral Extremo Oeste do Ceará), financiadas com recursos da mencionada Agência e da União, também alocados pelo MTur;
- c) pelo Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico, da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo — as ações identificadas no projeto piloto do seu Programa de Regionalização (referido como Projeto CEPIMA) e que conta com o apoio do SEBRAE (com atuação da sua Administração central e de seus escritórios regionais nos estados da CN) para cujo financiamento será necessário identificar as fontes de recursos;
- d) pelos demais departamentos do MTur, mas principalmente pelo Departamento de Infra-estrutura da Secretaria Nacional de Programas de Turismo — ações isoladas e pontuais, objeto de alocações orçamentárias, anualmente feitas em emendas parlamentares ao Orçamento Geral da União, na parte sob execução do MTur.

Existem ainda outras iniciativas de titularidade federal, merecendo destacar as propostas no Plano de Desenvolvimento Integrado do Vale do Parnaíba, elaborado pela CODEVASF, entidade vinculada ao Ministério da Integração, o qual contempla, entre suas ações, várias delas voltadas ao desenvolvimento do turismo em toda a mencionada bacia, da qual fazem parte 52 municípios, alguns deles integrantes da CN. Não estão identificadas as fontes para financiamento do referido plano.

Para a presente análise, merece destaque o fato de que cada uma das programações antes mencionadas contempla ações de natureza diversa, muitas delas complementares, porém não articuladas entre si e, mais crítico ainda, decorrentes de diferentes abordagens e distintas estratégias de ação.

A diversidade de atuação federal não é somente programática. Os mecanismos institucionais adotados são distintos para a coordenação de cada uma dessas programações, mecanismos esses que acabam por ter que contar com as participações de representantes das mesmas instituições públicas ou privadas locais. Esta multiplicidade e diversidade de comportamentos institucionais, com seus respectivos processos de mobilização junto aos interessados e envolvidos no turismo, os mesmos atores, têm provocado um desgaste dessas entidades e unidades administrativas entre os envolvidos e interessados no setor.

### A Atuação Estadual

Também em nível estadual as iniciativas nem sempre guardam características de organicidade e convergência. Apesar de participarem do processo de elaboração ou validação nos diversos planos e projetos antes referidos, sejam eles patrocinados pelos órgãos federais ou realizadas sob comando dos próprios órgãos estaduais, como é o caso dos PDITS, os governos estaduais promovem investimentos não compatíveis com as proposições de tais estudos.

Por outro lado, a priorização dos investimentos é decorrência da busca de atração e viabilização da implantação de grandes empreendimentos hoteleiros do tipo *all inclusive* (padrão *resort*) reconhecidamente empreendimentos de baixa inclusão social para as populações dos destinos. Não se percebe, nas priorizações dos investimentos estaduais, qualquer destaque para a formatação de novos produtos turísticos ou a melhoria da qualidade dos serviços públicos ou privados nos destinos existentes.

Contribui para tal comportamento a competição entre os estados, com visões unilaterais, buscando a auto-suficiência nos seus próprios destinos, em flagrante contradição com o discurso da 'integração' no âmbito da CN. Exemplo dessa situação é a persistência, na programação das administrações estaduais do Ceará e do Maranhão, respectivamente, da construção dos aeroportos de Parazinho e de Barreirinhas, quando o grande desafio é a viabilização do aeroporto de Parnaíba para facilitar o acesso aéreo àquele destino integrado.

Por fim, deve-se registrar, no comportamento das administrações estaduais, o isolamento a que submetem os municípios e as comunidades organizadas na elaboração dos respectivos PDITS e na implementação das ações neles priorizadas. Não cumprem a exigência, estabelecida no Regulamento Operacional do PRODETUR NE II, de criação e operação do Conselho Regional de Turismo, foro privilegiado para a participação dessas instâncias no processo de desenvolvimento do turismo em cada pólo priorizado no referido Programa. Em decorrência, percebe-se um total desconhecimento desses interessados sobre o que foi priorizado e como e quando será realizado o que consta do PRODETUR.

### A Atuação dos Municípios

Os municípios, por seu turno, não assumem uma clara priorização do desenvolvimento do turismo em seus territórios, o que fica presente na omissão dessa possibilidade em seus planos diretores e planos de governo. A postura das administrações municipais é de extrema dependência às iniciativas dos outros níveis

governamentais, em especial do governo federal, faltando-lhes a percepção do papel significativo que serviços de sua titularidade têm para o 'negócio' do turismo. Estas circunstâncias se tornam ainda mais críticas quando se observam situações de conflito entre a Administração Municipal e as comunidades ou empresários de destinos turísticos, caso flagrante em Jijoca de Jericoacoara.

### A Atuação do Trade Turístico

O *trade* turístico pode ser caracterizado, em síntese, como formado por empresas de pequeno porte, de estrutura familiar, de origem local e com baixo conhecimento específico sobre as peculiaridades do mercado turístico e dos seus requerimentos em termos de qualidade dos serviços para a garantia de competitividade nesse mercado. As limitações para a gestão dos próprios estabelecimentos se espalham nas múltiplas dificuldades de articulação e organização dos seus respectivos segmentos.

Este quadro somente é rompido pelas empresas de maior porte, pertencentes a grupos econômicos estrangeiros, que se instalaram na região e que buscam organizar-se objetivando a viabilização de seus empreendimentos. São estas empresas as que mais fortemente têm insistido na criação de mecanismos institucionais e operacionais para a consolidação da CN enquanto 'roteiro integrado' junto ao setor público, em especial as administrações estaduais.

É aí que se insere uma proposta de estabelecimento, com o apoio do BNB, de um consórcio interestadual com base na Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, cujas finalidades seriam a promoção do desenvolvimento do turismo e o desenvolvimento rural em algumas microrregiões homogêneas dos três estados, incluindo 64 municípios, entre os quais se encontram os doze que conformam a CN.

Tal iniciativa, contudo, não se apresenta como a mais adequada para a gestão do turismo na CN, dadas as características tanto de dimensões territoriais como de amplitude de interesses que a mesma contempla.

É necessário que se construam mecanismos institucionais que permitam estabelecer a atuação concertada dos atores, mas a iniciativa em questão, por incorporar o desenvolvimento rural e o do turismo, portanto sem desconsiderar o turismo por completo, pode se constituir em mais um conjunto de elementos a complicar o alcance da desejada simplificação da arquitetura da governabilidade de um processo de desenvolvimento do turismo na CN.

## 2. GESTÃO AMBIENTAL

A análise da situação da gestão ambiental no âmbito da CN foi objeto de consideração quando da elaboração do capítulo 3 deste relatório. Em decorrência, busca-se aqui realçar e destacar alguns aspectos ali explorados, mas que têm maior interface com a gestão do turismo.

Nesse sentido, merece destaque na gestão ambiental a multiplicidade de diretrizes e normas emanadas das diversas instâncias governamentais e os conflitos institucionais, que não são exclusivos para a CN, mas que sobre ela têm repercussão significativa dada a elevada dependência do desenvolvimento do turismo aos ativos naturais ali predominantes.

Esta diversidade de diretrizes está presente tanto dentro do próprio Ministério do Meio Ambiente, entre suas diretorias específicas, como também entre esse Ministério e o IBAMA, sua entidade vinculada. Aliás, também internamente ao IBAMA podem ocorrer entendimentos diferenciados de diretrizes entre as unidades centrais, as regionais e as encarregadas da gestão das UC de sua titularidade.

Também os recorrentes conflitos de interpretação das normas ambientais entre os órgãos federais e os estaduais são fatores de complicação da gestão ambiental em geral e na CN em especial. Por seu turno, municípios oferecem uma contribuição própria para tal complicação, na medida em que não adotam medidas de proteção ambiental, seja não priorizando tais aspectos em seus planos diretores seja não fazendo efetivo o cumprimento das normas ambientais aplicáveis aos processos de parcelamento, de uso e de ocupação do solo.

Este quadro de dificuldades na articulação institucional na gestão ambiental tem sua origem na falta de regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal e está longe de ser superado, pelo que se deve construir um ambiente de cooperação mais operacional mais efetivo entre os agentes aí envolvidos no contexto da CN. Ressaltando-se o desafio de superação da baixa capacidade operacional da gestão das UC de titularidade do IBAMA, seja pela falta de recursos humanos, seja pela falta de recursos financeiros, administrativos e operacionais para o cumprimento de suas finalidades.

### **3. INTERFACE ENTRE A GESTÃO DO TURISMO E A GESTÃO AMBIENTAL**

É na interface da gestão do turismo com a gestão ambiental que se encontra um desencontro crítico para o desenvolvimento do turismo na CN, dado que, como já mencionado, constitui condição determinante desse desenvolvimento a utilização dos ativos naturais, essencialmente áreas protegidas, como atrativos básicos para os produtos turísticos dessa área.

A inexistência de mecanismos institucionalizados de articulação dessas gestões, inclusive nos níveis mais elevados da formatação das respectivas políticas, estabelece um ambiente de dificuldade para o atendimento dos interesses dos agentes locais, nem sempre passível de solução nos foros criados para o apoio à gestão das UC. Esta situação fica evidenciada desde a ausência, quase sistemática, da consideração do uso turístico como fator importante no uso sustentável desses recursos nos diversos estudos elaborados patrocinados pela área ambiental no âmbito da CN (ver capítulo Planos e Programas).



#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A GESTÃO DO TURISMO

Como síntese das considerações feitas nos itens anteriores pode-se registrar que a gestão do turismo na CN se caracteriza por apresentar como características principais:

- a atuação dos organismos federais se dá de forma difusa e descoordenada, cada um atuando segundo lógicas distintas e promovendo mobilização isolada dos atores locais;
- as administrações estaduais ficam marcadas pela falta de convergência das suas atuações para a concretização do que poderia ser a integração no contexto da CN, tendo uma postura de preferência para a atração de grandes empreendimentos hoteleiros *all inclusive* e um isolamento dos atores locais no processo de desenvolvimento do turismo;
- os municípios mostram-se ausentes nas preocupações para o desenvolvimento do turismo e assumem postura de total dependência dos demais agentes públicos, em especial o nível federal;
- o *trade*, por seu turno, ora é ainda incipiente e desorganizado quando de origem local ou fator de pressão por seus próprios interesses quando se apresenta sob a forma de investimentos de grupos estrangeiros.

O relacionamento entre esses atores não revela a existência de um processo cooperativo e direcionado por objetivos comuns, ocorrendo mais uma situação de disputa entre os mesmos, sejam eles agentes de um mesmo Ministério, no caso do MTur, ou agentes estaduais, onde cada um busca a 'solução do seu problema'.