



# **Avaliação Ambiental Estratégica**

## **REGIÃO COSTA NORTE**

*- Diagnóstico -*



**Julho / 2007**



## Sumário

Apresentação.....	342
Introdução.....	344
1. O Turismo na Região Costa Norte.....	345
2. Participação Social .....	351
3. Institucionalidade e Governança .....	354
4. Planos e Programas.....	356
5. Fatores Críticos que Condicionam o Desenvolvimento do Turismo na Costa Norte.....	357
6. Oportunidades oferecidas pelo turismo para o desenvolvimento da Costa Norte.....	363
7. Considerações Finais .....	364
8. Conclusões .....	366



## Figura

Figura 1 — Processo de aplicação da AAE para subsidiar a elaboração do PDITS – CN .....	342
Figura 2 — Unidades de Conservação na Costa Norte .....	349



## Apresentação

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 PDITS da Costa Norte:

- (a) Proposição de uma Estratégia de Desenvolvimento Turístico na Costa Norte, a partir dos PDITS dos três estados, de trabalhos do SEBRAE na região e de informações coletadas junto aos diversos segmentos interessados. A proposta de uma Estratégia tem por objetivo orientar o desenvolvimento do turismo na CN, a partir do entendimento da dinâmica do turismo na região, da indicação de potencialidades e deficiências, em face das tendências nacionais e internacionais do turismo, e de uma proposta de delimitação da área de atuação do PRODETUR NE II, tendo em vista o desenvolvimento sustentável da atividade.
- (b) Adoção da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) 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.

Na estratégia adotada pelo MTur, o uso da AAE se dá em duas etapas do processo de planejamento do PDITS-CN, segundo a concepção de que a variável ambiental possa influenciar os contextos e a tomada de decisão em torno de opções mais sustentáveis de desenvolvimento do turismo (**Figura 1**):

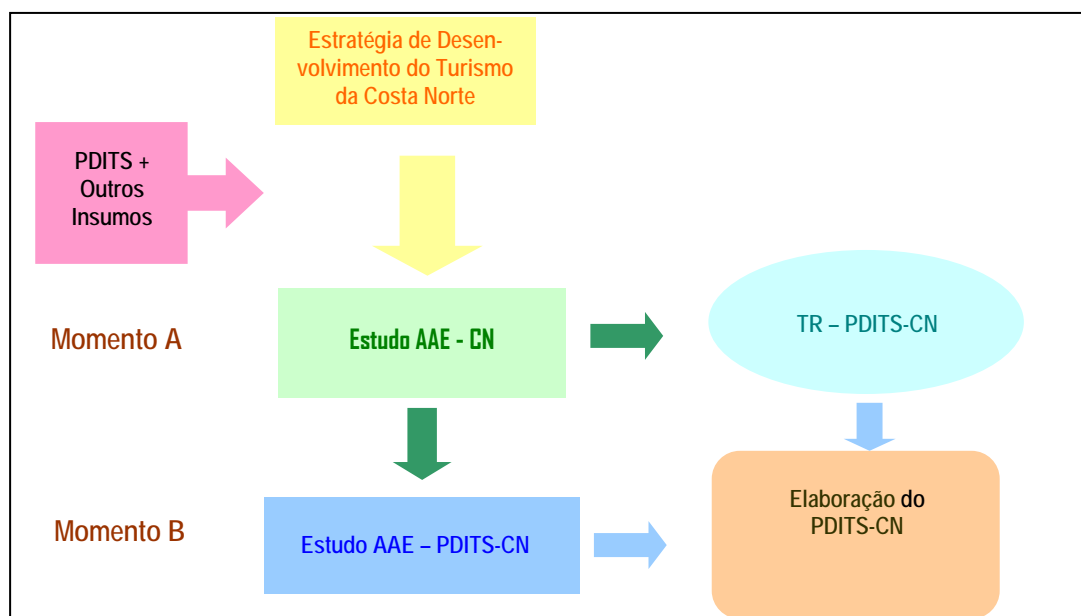


Figura 1 — Processo de aplicação da AAE para subsidiar a elaboração do PDITS – CN

- Momento A: Trata-se de fase de desenvolvimento de insumos técnicos, com a realização de um primeiro estudo de avaliação ambiental estratégica, denominado de estudo de AAE-CN, identificando as potenciais tensões em torno das questões socioambientais com o possível incremento do turismo na região CN e suas implicações. A aplicação da AAE nessa fase deverá sugerir recomendações em torno da questão ambiental para a elaboração de Termo de Referência e do PDTIS-CN; e
- Momento B: Compreende a elaboração e a consolidação do PDITS-CN. A aplicação da AAE é sugerida como um fator de alimentação do processo de planejamento do desenvolvimento do turismo na região de estudo, com o aprofundamento da avaliação ambiental das alternativas para o desenvolvimento do turismo, a serem consolidadas no PDTIS-CN.

Este diagnóstico está estruturado em quatro partes distintas:

A primeira compreende uma visão geral do processo de planejamento do desenvolvimento do turismo na CN e dos instrumentos que estão sendo adotados pelo MTur para encaminhar a elaboração do PDITS-CN. Traz, também, o modo como este processo se insere no conjunto de iniciativas de integração das questões sócio-ambientais ao planejamento setorial, conduzidas pelo Governo Federal.

A segunda traz uma visão geral da atual prática de turismo na CN, suas implicações ambientais, sociais e econômicas, e da participação da sociedade na gestão do turismo. Aborda, a partir de uma análise de dados e informações decorrentes de uma caracterização social, ambiental e econômica da CN, as principais barreiras e as oportunidades associadas ao desenvolvimento do turismo, os aspectos associados à institucionalidade e à governança dos segmentos de turismo e de meio ambiente, os principais planos e programas dos governos federal e estadual em execução e busca expressar os desafios que envolvem o desenvolvimento de uma proposta de turismo sustentável na CN.

Na terceira parte, têm-se os fatores críticos que condicionam a sustentabilidade do turismo na região e as oportunidades estratégicas associadas ao seu desenvolvimento.

Finalmente, são apresentadas considerações finais em torno da atual prática de turismo na CN e as conclusões do diagnóstico.



## Introdução

- 1.1 O processo de AAE está estruturado em três etapas específicas: (i) análise de contexto; (ii) avaliação ambiental das opções de desenvolvimento do turismo na Costa Norte (CN); e (iii) consolidação das discussões e relatório final. Este Relatório tem por objetivo apresentar a avaliação da realidade da CN, segundo o atual contexto de desenvolvimento do turismo. Busca identificar e analisar os aspectos estratégicos que podem condicionar o desenvolvimento dessa atividade econômica, considerando as principais questões ambientais, econômicas e sociais, as relações de causa e efeito e os potenciais conflitos e oportunidades associados.
- 1.2 É parte integrante do processo de AAE da CN, conduzido pelo Ministério do Turismo (MTur), incorporar as considerações socioambientais nos processos de planejamento e tomada de decisão que definem a proposição de Estratégia de Desenvolvimento do Turismo Sustentável na CN e do futuro Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável da Costa Norte (PDTIS-CN).
- 1.3 Cabe ainda ressaltar que os aspectos relativos à cumulatividade e à sinergia de impactos ambientais devem ser observados quando da análise do cenário tendencial (prognóstico) e das alternativas de desenvolvimento do turismo na região, sob uma perspectiva de sustentabilidade ambiental, social e econômica. Esses aspectos deverão ser identificados e observados na avaliação dos aspectos estratégicos que condicionam o desenvolvimento do turismo na CN.
- 1.4 A iniciativa do MTur de proposição de uso da AAE, como instrumento facilitador do processo de planejamento setorial e de tomada de decisão, se dá em conformidade com o processo de introdução da AAE no planejamento de políticas setoriais e de desenvolvimento pelo Governo. É nesse contexto que o MTur busca desenvolver uma metodologia que permita a adoção desse instrumento em seu processo de planejamento setorial, de forma a possibilitar o desenvolvimento do turismo sob uma perspectiva de sustentabilidade.
- 1.5 A proposta de adoção de uma estratégia de desenvolvimento de turismo sustentável na CN é conduzida pelo MTur, no contexto do PRODETUR NE-II, e ainda está na fase de planejamento. O Ministério busca introduzir uma nova abordagem de gestão do turismo, a partir da integração de polos turísticos estaduais, e adota a CN como região pioneira. O entendimento é de que a integração melhor viabiliza o desenvolvimento da atividade turística. A integração do turismo é mais ampla do que a integração física e passa por sua natureza negocial e pela sinergia entre os três destinos principais: Jericoacoara, Delta do Parnaíba e Lençóis Maranhenses.

## 1. O Turismo na Região Costa Norte

### Visão Geral

- 2.1 A região denominada Costa Norte (CN) corresponde à região costeira interestadual, que abrange municípios litorâneos dos estados do Ceará, Piauí e Maranhão. As paisagens únicas, os recursos naturais e as condições ambientais ainda preservadas definem o quadro que determina o turismo como uma das suas vocações.
- 2.2 A grande dimensão territorial da Costa Norte determina uma barreira para as sinergias e as vantagens que o turismo pode obter em áreas concentradas geograficamente. A atividade turística já acontece na região, com fluxos essencialmente determinados pelas cidades de Fortaleza e São Luiz. Os destinos existem de forma independente, porém há iniciativas para viabilizar a integração dos três principais destinos (Lençóis Maranhenses, Delta do Parnaíba e Jijoca de Jericoacoara), a partir da oferta de roteiros integrados e ações de promoção e comercialização. A existência de outras portas de entrada (por exemplo, Parnaíba) não deverá minimizar a importância dos atuais portões de entrada da CN, numa perspectiva de integração do desenvolvimento do turismo. O que se deve buscar é uma integração dos destinos baseada em critérios de sustentabilidade.
- 2.3 Apesar de ser considerada, pelo Governo Brasileiro, região de grande potencial turístico no País, com indicações nos planos "Aquarela" e "Cores do Brasil", no Programa de Regionalização e no PRODETUR, o que se observa na região é um turismo de pequena escala que acontece de maneira espontânea, sem planejamento. Trata-se de uma atividade econômica ainda incipiente, com fluxos de turistas e receitas associadas muito aquém do esperado. Cabe ressaltar a distinção entre os destinos da região no que diz respeito ao fluxo de turistas e aos serviços turísticos oferecidos. Jericoacoara apresenta equipamentos turísticos mais sofisticados e responde pela maior parte do fluxo de turistas estrangeiros na Costa Norte. A região dos Lençóis Maranhenses, que conta com uma infra-estrutura turística mais simples, vem atraindo um número crescente de turistas nacionais e começa a despertar interesses em mercados emissores internacionais. No Delta do Parnaíba, a atividade turística é a mais incipiente em termos de infra-estrutura e demanda, predominando o fluxo regional e local.
- 2.4 O turismo acontece baseado em dois atrativos-âncora - Lençóis Maranhenses e Jericoacoara - e tem como principais motivações o turismo de interesse geral (*touring*) e de interesse específico (natureza, esportes, sol e praia e aventura). A região do Delta do Parnaíba apresenta um bom potencial para a prática dessas modalidades. Os três destinos são vendidos como roteiro integrado por algumas agências da região. Os principais atrativos turísticos estão associados à paisagem e aos recursos naturais, que em boa parte estão sob algum tipo de regime especial de proteção. Tal situação determina uma especificidade para o desenvolvimento do turismo sustentável na região: a integração de objetivos entre as políticas de desenvolvimento do turismo e de proteção do meio ambiente. Os principais atrativos turísticos estão protegidos pela legislação ambiental, em particular por Unidades de Conservação de domínio federal.
- 2.5 No conjunto de ecossistemas que compõem a paisagem natural da CN — manguezais, praias, rios, estuários, planícies fluviais, dunas, lagoas e tabuleiros costeiros — os extensos campos de dunas móveis destacam-se como principais atrativos turísticos. A beleza, a fragilidade, a biodiversidade e a importância desses ambientes para a produtividade aquática conferem à região o status de área prioritária para inicia-

- tivas de conservação e uso sustentável dos recursos naturais, incluindo-se o uso turístico. A proteção e o uso ou manejo sustentável dessa paisagem natural são os principais objetivos das diversas Unidades de Conservação. Dois Parques Nacionais (Lençóis Maranhenses e Jericoacoara) e uma extensa APA federal (a APA do Delta do Parnaíba) abrigam os atrativos naturais de maior interesse turístico, determinando a ambos os setores — turismo e meio ambiente — o desafio de conciliar interesses visando ao benefício mútuo, condição que a região ainda está longe de alcançar.
- 2.6 Constate-se a ocorrência do turismo de segunda residência em alguns pontos da região. Esta prática é mais intensa no município de Luís Correia, no Delta do Parnaíba, onde está associada ao turismo de “sol e praia”, e predomina sobre as outras formas de hospedagem. Em menor escala, em Barreirinhas, em condomínios residenciais, o que também têm contribuído para a ocupação desordenada das margens do rio Preguiças.
- 2.7 A atividade turística na CN ocorre sem planejamento, marcada por iniciativas diversas promovidas pelos segmentos público e privado, com particular ênfase em ações de promoção e comercialização. A oferta de produtos turísticos é limitada, pouco elaborada e, em sua maioria, sem ser direcionada para consumidores mais exigentes (principalmente turistas internacionais). Os produtos turísticos são poucos e são todos baseados nos atrativos naturais que, apesar de grande valor paisagístico, apresentam pouca variedade. A gestão turística não é integrada, havendo baixa articulação horizontal e vertical entre os atores envolvidos.
- 2.8 Apesar da existência de empreendimentos de médio e grande porte, como hotéis, *resorts* e pousadas mais sofisticadas, o turismo é promovido, em sua maioria, por empresas turísticas de pequeno porte, muitas de estrutura familiar ou de administração pouco profissional. Isso determina à gestão local de empreendimentos turísticos um grau de informalidade excessivo. Do ponto de vista empresarial, as empresas embora agrupadas setorialmente, não têm ação articulada. As poucas iniciativas de atividade conjunta entre empresas são pontuais e deficientes. Não existe gestão integrada do turismo e a capacidade de criar vantagens competitivas é baixa<sup>1</sup>.
- 2.9 É possível identificar iniciativas que buscam criar uma infra-estrutura voltada para o desenvolvimento do Turismo de Base Comunitária (TBC), que adota princípios da economia solidária e distribuição equitativa dos recursos. A principal experiência de TBC está situada na praia de Tatajuba (Camocim, CE). Mesmo incipiente em termos de fluxos turísticos, o avançado processo de mobilização e organização da comunidade permite ações de gestão e planejamento participativos do turismo. No entorno e no interior do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, também, é possível identificar comunidades tradicionais que se beneficiam diretamente do aumento do fluxo turístico. É o caso, principalmente, da sede do município de Santo Amaro do Maranhão, segundo principal acesso ao Parque Nacional, onde há iniciativas articuladas de hospedagem domiciliar. Mais singular é a situação dos povoados de Queimada dos Britos, Baixa Grande e Travosa, que se beneficiam da crescente demanda turística, apesar de inseridos no PARNA Lençóis.
- 2.10 Outro aspecto que chama atenção é a insipiência da divulgação de uma marca única da CN, baseada em produtos-âncora. Tal aspecto revela que não há uma visão do negócio turístico em torno da integração

---

<sup>1</sup> Cabe destacar que a imagem das empresas e a sua relação com os turistas têm influência direta na qualidade da experiência dos visitantes e, conseqüentemente, na demanda turística pela região.

dos principais destinos. O que se observa são iniciativas aleatórias de *marketing* e de divulgação da região sem uma visão estratégica dos produtos turísticos e das áreas denominadas de âncoras: Jericoacoara e Lençóis Maranhenses. Essas iniciativas não dotam a atividade turística de competitividade, que deve ser trabalhada localmente com dimensões concretas e gerenciáveis.

### Os efeitos relacionados à atual prática do turismo no PCN

- 2.11 O turismo praticado na região já determina efeitos não desejados para uma perspectiva de desenvolvimento sustentável. Em alguns municípios, como Jijoca de Jericoacoara e Barreirinhas, os fluxos migratórios registrados na última década estão associados basicamente ao crescimento da atividade turística. Esses fluxos têm direções distintas, de acordo com cada destino. Na Vila de Jericoacoara, evidencia-se o deslocamento ou a expulsão da população local para a periferia e outros povoados, em função da venda de terrenos para empresários do turismo, do aumento de custo de vida e da falta de oportunidades de emprego. Em Barreirinhas (MA), os efeitos desses fluxos são expressos na formação de favelas, provavelmente associadas à imigração de mão-de-obra decorrente do aumento acelerado do fluxo turístico.
- 2.12 A ocorrência de especulação imobiliária, na expectativa de assegurar ganhos com o turismo, é identificada em várias localidades. Medidas de planejamento e de gestão têm sido insuficientes para neutralizar esses interesses, que se perpetuam como um efeito natural, sempre que se identifiquem oportunidades de crescimento do turismo. Na Vila de Jericoacoara, a especulação imobiliária expressa uma situação-limite: a extrapolação da capacidade de carga da vila, que experimenta a expulsão da população nativa para dar lugar a empreendimentos turísticos. Os efeitos do sucesso de Jericoacoara vêm estimulando a expansão da especulação imobiliária no litoral de Camocim, onde projetos baseados em turismo de *resorts* já possuem o aval político do governo local, daí emergindo uma disputa territorial entre grandes empresários e comunidades tradicionais.
- 2.13 Na perspectiva de políticas públicas e gestão do setor, não há complementaridade de esforços nem responsabilidades para a conciliação de diferentes interesses políticos, econômicos, sociais, ambientais e culturais. Os efeitos dessa prática são políticas divergentes e investimentos pulverizados, percebidos como uma injeção nas cidades de recursos vindos de fora. Muitas obras são executadas numa condição de interferência externa de outras ações do Poder Público e de interesse privado, não sendo necessariamente associadas a ações complementares, que revelem a integração de esforços em torno de prioridades do desenvolvimento local. As ações setoriais quase sempre se concentram em demandas reprimidas, esquecendo-se a perspectiva turística.
- 2.14 Entre os efeitos sociais negativos associados ao turismo, há registro de problemas de tráfico de drogas, violência e prostituição infantil em Barreirinhas e na Vila de Jeri. O efetivo policial não é compatível com a população desses destinos, principalmente no período de alta temporada. Esses problemas, assim como outras manifestações de criminalidade, surgem e se agravam com o crescimento da atividade turística.
- 2.15 As estradas atendem principalmente à circulação entre os núcleos urbanos, pequenos povoados, comunidades pesqueiras, sítios e fazendas. Porém, tendo em vista os fluxos turísticos para a região, há um crescente e desordenado movimento de veículos 4x4 sobre dunas, praias e margens de rios e lagoas, ao longo de toda a Costa Norte e mais intensamente na região de Jericoacoara e entorno. Desse modo, o turismo tem se configurado como o maior responsável pela degradação ambiental causada pela circulação de veículos na faixa litorânea, que tende a ser uma vítima ativa desse processo, na medida em que a in-

- tensificação do movimento de veículos leva à descaracterização e à degradação da paisagem natural. A circulação de veículos pela linha de praia no acesso a Jericoacoara via Preá (município de Cruz) foi identificada como inibidora da formação de dunas. O mesmo problema pode estar acontecendo em outras áreas da Costa Norte, como nos Lençóis Maranhenses, no interior e no entorno do Parque e nos Pequenos Lençóis.
- 2.16 No tocante à biodiversidade e aos recursos naturais, as alterações provocadas pelo turismo nos ecossistemas, embora não representem impactos de grande magnitude na paisagem, podem estar causando redução na biodiversidade, em níveis que não é possível avaliar, por falta de informações qualificadas quanto à ocorrência, distribuição e ecologia de espécies da flora e da fauna nativas. Observa-se, no entanto, que a degradação ambiental na região tem origem em outros fatores de pressão<sup>2</sup>.
- 2.17 Entre as formas de uso dos recursos naturais na Costa Norte, destaca-se a atividade pesqueira, tanto por sua importância econômica e sociocultural para a população local como pela sua potencial relação com o turismo. Na CN ocorrem vários tipos de pescadao, mas os produtos pesqueiros de melhor qualidade são comercializados fora da região. O turismo local não se beneficia nem contribui para a melhoria da produção pesqueira local, havendo casos em que os empreendedores do turismo preferem importar pescadao das capitais, devido à insuficiência e à informalidade dos mercados locais. Essa situação inclui a captura e comercialização do caranguejo-uçá no Delta, que representa uma importante fonte de emprego e de renda; porém, essa produção abastece quase que exclusivamente o mercado consumidor de Fortaleza. Os efeitos sinérgicos da pesca industrial assumem características predatórias devido à grande quantidade produzida para sustentar a demanda de outras regiões do País e do mercado internacional, em particular no tocante à captura de lagostas e de camarões, o que tem provocado efeitos negativos na biota aquática.
- 2.18 Cabe destacar, ainda, na relação do turismo com a utilização de recursos naturais, o extrativismo vegetal. A produção artesanal de determinados utensílios (redes, bolsas, tapetes, sacolas, cestos, sabonetes) com fibras, óleos, sementes e outras partes vegetais de espécies nativas (buriti, babaçu) tem sido estimulada com o crescimento do turismo, principalmente em Parnaíba e Barreirinhas. Além do efeito direto para o sustento das famílias locais que produzem o artesanato, não foi identificada qualquer iniciativa do turismo voltada para a conservação desses recursos (p.ex. projetos de manejo sustentado do extrativismo vegetal). Fato é que esse tipo de pressão sobre os recursos naturais é função do desenvolvimento do turismo e o crescimento da demanda por esse tipo de artesanato deve ser observado no contexto do manejo e de práticas sustentáveis.
- 2.19 As iniciativas de conservação, manejo e pesquisa, decorrentes da destacada importância cênica e ecológica da Costa Norte ainda são incipientes e frágeis. Conforme comentado anteriormente, a prática do turismo ocorre em Unidades de Conservação (UC)<sup>3</sup>, concentrada nos dois Parques Nacionais, que fazem parte das categorias de UC mais restritivas. No entanto, a capacidade de gestão do uso público nos parques e demais UC da região é muito precária.

<sup>2</sup> A Costa Norte situa-se em uma região bioclimática de transição de biomas (Caatinga – Cerrado – Floresta Amazônica), o que confere aos ecossistemas uma diversidade biológica elevada e a provável ocorrência de espécies raras e endêmicas. As alterações na vegetação natural, com os desmatamentos resultantes principalmente da agropecuária e da carcinicultura em margens de rios e lagoas, já ameaçam a sobrevivência de diversas espécies desses ambientes.

<sup>3</sup> Ao todo, existem 11 UC, que abrangem a maior parte da faixa costeira da Costa Norte: dois Parques Nacionais (PARNA), sete Áreas de Proteção Ambiental (APA), uma Reserva Extrativista Marinha (RESEX) e uma Reserva Particular de Patrimônio Natural (RPPN) (ver figura 1 e Anexo I).

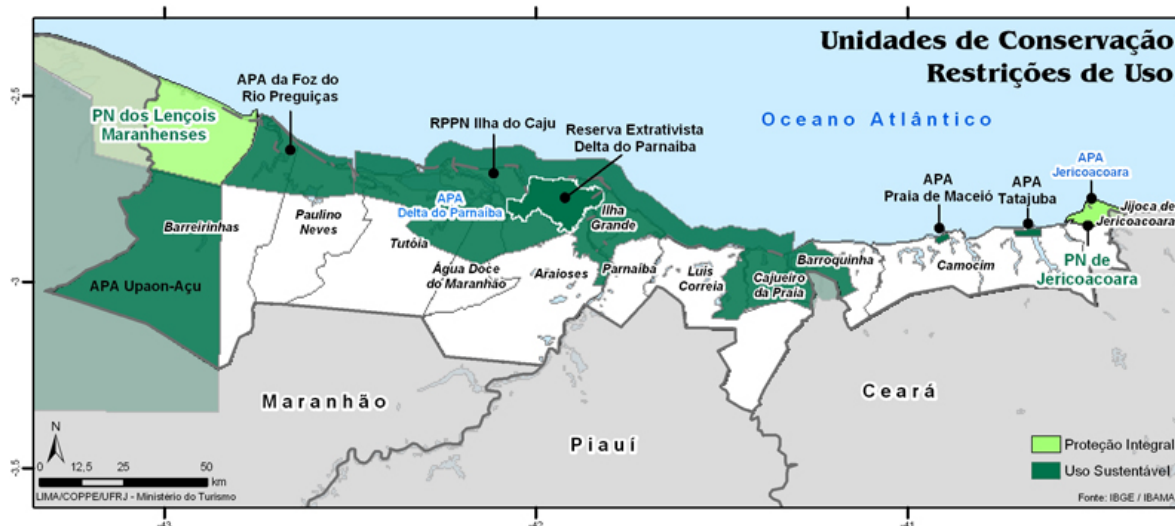


Figura 2 — Unidades de Conservação na Costa Norte

Fonte: LIMA/COPPE/UFRJ, em base IBGE, 2006.

- 2.20 No PARNA dos Lençóis Maranhenses, que abriga o maior campo de dunas costeiras do País, a insuficiência de pessoal e infra-estrutura adequada à gestão da UC dificulta o controle e a fiscalização dos acessos; as preocupações do IBAMA com a preservação dos ecossistemas levaram à definição de normas bastante restritivas à visitação, estabelecidas no Plano de Manejo do parque. Após a pavimentação da estrada que liga São Luiz a Barreirinhas (MA 402), o aumento do fluxo turístico para a região trouxe problemas resultantes dessa facilidade de acesso: ocupação irregular em áreas de preservação permanente (APP) às margens do Rio Preguiças e nas dunas de Atins e Caburé; expansão urbana de Barreirinhas na zona de amortecimento do Parque; proliferação de serviços de guia e transporte sem qualificação adequada; e aumento da taxa de ocupação em torno e mesmo dentro do Parque, onde já vivem cerca de 5.000 pessoas em comunidades tradicionais. Hoje, Barreirinhas é a principal "porta de entrada" do Parque dos Lençóis. No entanto, é preocupante a provável pavimentação do acesso à cidade de Santo Amaro, mais próxima de São Luiz, o que poderá modificar a atual dinâmica de acesso.
- 2.21 No PARNA de Jericoacoara, as pressões de uso público são maiores, tendo em vista que o acesso à Vila de Jeri (onde se concentram pousadas, restaurantes e outros serviços para turistas) só pode ser feito através do Parque. O IBAMA e o CONPARNA (Conselho Gestor do Parque) estão fortemente empenhados em controlar os acessos e os usos na UC e seu entorno. A área é relativamente pequena, mas os problemas com excesso de visitantes, especulação imobiliária, degradação ambiental e social, entre outros, são grandes e colocam em risco a integridade e a qualidade dos atrativos naturais. A vila corresponde ao que restou da antiga APA de Jericoacoara<sup>4</sup>. As construções sobre dunas e outras áreas de APP, a falta de infra-estrutura adequada de saneamento e o trânsito intenso de veículos são os seus principais problemas ambientais.
- 2.22 A APA do Delta do Parnaíba, que faz parte das categorias de UC menos restritivas ao uso público, é a maior UC nos limites da Costa Norte (ocupa 313.800 ha). Inseridas nesta APA, estão ainda a Reserva Extrativista (Resex) Marinha do Delta e a Reserva Particular de Patrimônio Natural (RPPN) Ilha do Caju. As

<sup>4</sup> Criada em 1984, a APA teve a maior parte de sua área convertida a Parque Nacional, em 2002.

três UC compreendem o principal atrativo da costa do Piauí na divisa com Maranhão, que é o Delta do Parnaíba, com seus vastos manguezais, dunas e sinuosos estuários. O IBAMA, em Parnaíba, conta com infra-estrutura local mínima para fiscalização e demais atividades de gestão da APA e da Resex, entre elas o manejo da atividade de coleta e comercialização do caranguejo nos manguezais e a capacitação de guias para o transporte de turistas no Delta. Mais do que os possíveis efeitos negativos do turismo, os ecossistemas da APA do Delta têm sido ameaçados, principalmente, pela agropecuária, pela pesca predatória e pela carcinicultura.

- 2.23 A constatação de que os atrativos turísticos coincidem com unidades de conservação evoca uma condição de análise, onde os ativos ambientais sejam vistos como ativos turísticos. Esta premissa não pode dar margem, evidentemente, à interpretação de uma tendência ao desvio das responsabilidades para com o meio ambiente natural. Ao contrário, vistos como ativos turísticos, esses atrativos perseguem, de pronto, os aspectos econômicos e educativos da prática turística, associados à expectativa de preservação. É um enfoque que exalta a perspectiva gerencial do uso desses ativos, se não a exploração turística estaria sendo temerária com relação à perpetuação dos seus bens mais fundamentais. Com este enfoque, também serão mais bem evidenciadas, obviamente, as grandes dificuldades que sempre reinaram entre as visões aparentemente inconciliáveis dos gestores das UC e dos promotores de turismo.

## 2. Participação Social

- 3.1 A Costa Norte é marcada por um grande número de pequenas, e pequeníssimas, organizações e iniciativas populares, que se disseminam por todo o seu território. São organizações presentes até mesmo em distritos e pequenos povoados.
- 3.2 Essa teia organizativa popular tem normalmente um caráter comunitário ou corporativo, como as associações de moradores, as colônias de pescadores, as associações ou cooperativas de artesãos e marisqueiras que se espalham por toda a extensão dos municípios. Suas ações são de pouca envergadura, voltadas para questões imediatas e locais, em busca de benefícios, organizando interesses ou atendendo a reivindicações de seus membros.
- 3.3 Outro fenômeno curioso é a existência de pequenas organizações ou iniciativas ambientais, extremamente localizadas, que atuam em espaços específicos, como a conservação de lagoas ou a educação ambiental, como “Tudo Pelo Meio Ambiente”, em Paulino Neves. Estas iniciativas, quando bem sucedidas, tendem a ganhar formato organizativo, como ONG ou OSCIP. Em todos os municípios existem organizações desta natureza, em distritos ou povoados. Muitas destas iniciativas estão relacionadas a escolas e igrejas e, por vezes, compostas majoritariamente de jovens, como o “Aguapé”, em Tutóia, ou “Jovens Verdes”, em Barreirinhas, ou, quando não, são estimuladas e organizadas por recém chegados na região ou intelectuais nativos, como a “Rio Cidadania”, em Caburé.
- 3.4 Mais recentemente, as organizações locais passaram a se articular com organizações não-governamentais de caráter estadual ou nacional, como estratégia de reforçar seus interesses e fazer valer suas reivindicações. Para isso, tem contribuído o surgimento ou o agravamento de conflitos de natureza fundiária e ambiental, decorrentes do aumento das atividades turísticas, mas também do esgotamento de recursos naturais advindos de atividade econômica ambientalmente incorreta. Assim, aqui e ali, reduz-se a pesca, escasseiam-se os picos dos buritis, assoreiam-se os rios, atingem-se as dunas, poluem-se as lagoas, provocando reações locais e forasteira.
- 3.5 Com isso, as organizações não-governamentais de caráter ambientalista, normalmente com sede em Fortaleza, São Luís e, secundariamente, Parnaíba e Teresina, ganham presença nos municípios da região, aliadas às associações locais, para reforçar suas reivindicações ou capacitá-las, por meio da educação ambiental, mas também para se opor às estratégias governamentais ou à instalação de grandes empreendimentos turísticos — como no caso da “Terramar”; participam de fóruns de ONG de alcance nacional como o “Fórum de Defesa da Zona Costeira”, bem como de agentes internacionais para o turismo como o “*Global Tourism Network*”. Poucas dessas redes têm clara visibilidade no território, mas começam a surgir parcerias de trabalho entre elas, e delas com as universidades dos estados e os financiadores internacionais, a exemplo da “Aliança Mandu”, em Parnaíba, e do “SOS Jeri”, em Jericoacoara. Além de ONG nacionais, identifica-se no território, principalmente em Parnaíba, a presença daquelas internacionais como “Care”, “WWF” e “Fundação Kellogg”, o que mostra uma ‘internacionalização’ do interesse ambiental pela área.
- 3.6 As relações das ONG ambientalistas com o setor público, local ou estadual, e mesmo nacional, são bastante diferenciadas, variando das posturas de cooperação e aliança às de oposição e crítica. A configuração destas relações depende na realidade das atitudes e posturas assumidas pelos dois lados. Em alguns municípios, o poder municipal estimula o surgimento destas organizações e suas relações com similares



- de caráter estadual, mas, por vezes, posiciona-se como indiferente ou mesmo opositor. Em outros casos, a postura rigidamente conservadora da ONG impede o diálogo. Quando o setor público atua de maneira aberta e receptiva às iniciativas sociais, estabelecem-se parcerias não apenas com as ONG, mas também com associações e instituições de ensino e pesquisa de caráter público, estatal ou não. Desta forma, iniciativas de maior envergadura são construídas tanto no campo da pesquisa como no campo da preservação ambiental.
- 3.7 Contribui para o agravamento dos conflitos entre esses atores a inexistência ou a incapacidade de implantação de planos de manejo das muitas unidades de conservação, assim como a deficiência ou a instabilidade dos órgãos de controle e fiscalização.
  - 3.8 O crescimento do turismo tem servido de estímulo tanto para o surgimento de organizações de caráter ambientalista como de caráter corporativista, relacionadas ao *trade* turístico. Os seus diversos segmentos se organizam, constituindo associações que por vezes desaparecem, por vezes se fundem, em meio aos conflitos que atravessam o *trade*, particularmente na estação baixa. Assim, toyoteiros, cavaleiros, bugueiros, guias e monitores constituem-se como atores coletivos. Algumas das vezes com a função explícita de impedir a concorrência predatória entre eles e organizar melhor o atendimento ao público, numa engenharia simples, mas eficaz, de gestão de conflito.
  - 3.9 Setores empresariais, ligados aos meios de hospedagem e alimentação e aos receptivos, também têm se organizado, embora com dificuldades diferenciadas. A disputa por clientes, sobretudo nos locais em que o turismo tem importância ímpar, como Barreirinhas e, particularmente, Jericoacoara, agravada nos períodos de baixa estação, gera dificuldades para a criação e, sobretudo, a manutenção de algumas de suas organizações. Assim, se os meios de hospedagem conseguem se organizar com relativa facilidade, o mesmo não ocorre com os receptivos, extremamente competitivos entre si. Por vezes, estes conflitos levam ao confronto destes receptivos com as associações ou os agrupamentos dedicados ao passeio turístico.
  - 3.10 O turismo, em suas organizações diversas, tem sido estimulado pelas iniciativas dos governos estaduais e a implementação do PRODETUR II, surgindo com ele os conflitos. A elaboração dos PDITS, em um processo participativo, criou, simultaneamente, expectativas e contradições. E na medida em que as ações não são implantadas, como ocorre em alguns locais, as expectativas transformam-se em frustração; noutros, em que os debates foram rápidos ou pouco didáticos para os setores populares, em insatisfação.
  - 3.11 Uma iniciativa de envergadura, atualmente em instalação, está relacionada ao SEBRAE, com a criação do núcleo gestor do roteiro integrado e grupos gestores municipais, baseados especialmente no setor empresarial, definido como o mais estratégico para assegurar o bom desenvolvimento das atividades turísticas na Costa Norte. Dessa forma, em todos os municípios, os empresários do *trade*, em sua grande parte, começam a se articular e tomar decisões de interesse coletivo, e cursos de capacitação os mais diversos acontecem. Além disso, surge como um ator social de potencial importância para o roteiro integrado o Consórcio entre os três estados do PCN, assinada pelos respectivos Governadores, na forma de um protocolo de intenções, tendo como meta a execução de ações conjuntas de desenvolvimento, não apenas no turismo, mas com ele relacionadas.
  - 3.12 A população tem posições distintas em relação ao crescimento das atividades turísticas. É possível, de forma geral, identificar três posições distintas, que guardam, entre si, pontos de complementaridade e de

atrato. Uma posição é a daqueles que reclamam da presença marcante de investidores estrangeiros, da criação de grandes *resorts*, da preocupação excessiva com o turista internacional, propugnando o turismo comunitário. Têm receio das mudanças, do crescimento das mazelas sociais como a prostituição e o tráfico de drogas. Seus argumentos estão sustentados na conservação ambiental, na inclusão social dos setores menos favorecidos da sociedade, particularmente presentes nos povoados, e na manutenção dos costumes, da segurança pública e da permanência das relações primárias. Outra posição é a daqueles que se preocupam com o fluxo ainda pequeno do turismo, do seu caráter excessivamente provinciano, com serviços de pouca qualidade e exígua geração de renda para o território. Enfim, o pouco aproveitamento das atratividades turísticas da Costa Norte, nacional e internacionalmente reconhecidas. Seus argumentos residem nas oportunidades que o bom desempenho da atividade turística pode trazer, como recursos financeiros e informações para a população. Finalmente, a terceira postura é a daqueles que imaginam ser possível casar formas diversas de turismo, com melhoria dos serviços e da capacitação profissional e empresarial do *trade* turístico e forte inclusão social, respeitando as idiosincrasias locais. Um turismo diverso e amplo, que aproveite as atratividades e a infra-estrutura diferenciadas.

- 3.13 Se um território em processo de mudança é propício à participação social, registram-se, igualmente, obstáculos. Três são notórios. O primeiro deles diz respeito ao caráter relativamente recente da maior parte das organizações, assim como de seu tamanho. Um mar de pequenas e novas organizações, sem grandes experiências de diálogo e participação na gestão de bens públicos, sempre traz consigo dificuldades de entendimento que precisam estar presentes e serem consideradas em uma estratégia participativa, pois implicam receptividade e compreensão plural das proposições, com todos os riscos que contêm. O segundo obstáculo refere-se ao nível escolar reduzido da população, o que rebate negativamente sobre a compreensão da gestão de bens públicos e seus procedimentos intrínsecos. Finalmente, a fragilidade ambiental de grande parte do território da Costa Norte e a rápida mudança em seu processo de ocupação e uso facilitam o surgimento de conflitos os mais díspares, como, por exemplo, o de 'Cardosa'<sup>5</sup>, que se opõe ao turismo, pois este interfere em práticas comunitárias como o banho no rio das mulheres.
- 3.14 Mas há condições facilitadoras, como o fato de que o território, atualmente, sendo alvo de várias intervenções, fala aos habitantes das possibilidades de melhoria associadas ao turismo, como a geração de emprego e renda para os setores mais pobres. Mas fala também da credibilidade das esferas governamentais que fazem acontecer, com asfaltamento de estradas, pavimentação de ruas, construção de redes de esgotos e ampliação da oferta de energia elétrica, entre outros.

---

<sup>5</sup> Rio Cardosa, onde a prática do turismo aventura — descida de bóias na correnteza — interfere com a tradição local de banho no rio.

### 3. Institucionalidade e Governança

- 4.1 Pelas características do turismo na CN, a institucionalidade deve ser interpretada quanto à gestão do turismo, à gestão ambiental e à interface entre suas visões.
- 4.2 Quanto à institucionalidade da gestão do turismo, destacam-se a multiplicidade de iniciativas e as diretrizes para o desenvolvimento do turismo na CN, presentes tanto no nível federal, quanto no estadual e no local. No nível federal, há múltiplas iniciativas originárias do próprio MTur, principalmente as expressas nas ações decorrentes do PRODETUR NE II (replicado na CN para os pólos turísticos selecionados pelos Estados e que atendem, inclusive, aos municípios dela integrantes), do Programa de Regionalização (expresso pelo Projeto CEPIMA, com o apoio do SEBRAE em seus escritórios regionais) e do Programa de Capacitação e Produção Associada ao Turismo (projetos de desenvolvimento do setor turístico no Ceará — Jeri e Camocim — e na área de influência do PARNA Lençóis realizados com o apoio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional). A cada programa estão associadas ações de natureza diversa, muitas delas complementares, porém desarticuladas.
- 4.3 Esta multiplicidade e diversidade de comportamentos institucionais, com seus respectivos processos de mobilização, têm provocado um desgaste entre os envolvidos e interessados no turismo. Além desses programas, o MTur apóia a implementação de ações isoladas, objeto de financiamento por observância de alocações orçamentárias feitas em emendas parlamentares no Orçamento Geral da União. Também em nível estadual ocorrem iniciativas nem sempre compatíveis entre si. Mesmo havendo os PDITS para cada pólo estadual, os governos promovem investimentos não compatíveis com seus respectivos planos. Os municípios, por seu turno, não assumem uma clara priorização do desenvolvimento do turismo em seus territórios, o que fica evidente pela omissão dessa possibilidade em seus planos diretores e de governo. O *trade* turístico apresenta múltiplas dificuldades de articulação e organização dos seus segmentos, criando um quadro de falta de capacidade para uma oferta de serviços de qualidade de modo a tornar competitivos os produtos turísticos locais.
- 4.4 Como reflexo da multiplicidade de iniciativas, observa-se a adoção de mecanismos também múltiplos e parciais para a articulação das ações. Cada um dos programas antes referidos coloca em operação seus próprios mecanismos de coordenação de atividades e meios, contudo, nenhum deles com a abrangência e diversidade requeridas, refletindo a focalização parcial e multifacetada das respectivas estratégias de abordagem da problemática do desenvolvimento do turismo na CN. Ademais, em curso há iniciativas de proposição do desenvolvimento regional, que incluem total ou parcialmente o território da CN, mas que também não se limitam ao setor turismo (casos do Plano de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba — CODEVASF e da iniciativa de constituição de um Consórcio Maranhão-Piauí-Ceará, com foco na promoção do desenvolvimento rural e do turismo, envolvendo 52 municípios desses estados, entre os quais os da CN). Essas iniciativas propõem a adoção de mecanismos institucionais visando estabelecer a atuação concertada dos atores. Entretanto, pela diferença de foco em relação ao turismo, embora sem desconsiderá-lo por completo, tais iniciativas podem vir a ser mais um complicador para o alcance da desejada simplificação da arquitetura da governabilidade de um processo de desenvolvimento do turismo na CN.
- 4.5 A gestão ambiental na Costa Norte, de modo geral, carece de capacidade e articulação institucional, embora para orientá-la, tenham sido instituídas normas ambientais federais, estaduais e até municipais, além de diretrizes e zoneamento ecológico-econômico. Essa deficiência é ainda mais grave nas instituições

- municipais, ocorrendo também conflitos de competência entre algumas normas municipais e federais. Um exemplo recente foi a elaboração do Plano Diretor de Barreirinhas, que prevê área de expansão urbana sobreposta à faixa marginal do rio Preguiças (APP) e à Zona de Amortecimento do PARNA Lençóis.
- 4.6 Cabe destacar as dificuldades de diálogo e conciliação de interesses entre a proteção ambiental e o uso turístico nas Unidades de Conservação da Costa Norte. Inserida em um contexto de recursos humanos e operacionais insuficientes para a gestão ambiental, e de conflitos quanto à presença humana em UC de uso restrito, a CN é mais um palco de impasses e entraves a um processo que consolide estratégias de uso turístico benéficas, no longo prazo, tanto para o setor turístico como para os objetivos de proteção e conservação dos ecossistemas protegidos. Prevalece a tendência de enrijecimento da postura conservacionista na determinação das restrições de uso, por parte dos órgãos ambientais e, do lado oposto, prevalece a tendência de desrespeito às normas ambientais, por parte de interessados em lucrar com o uso turístico nas áreas protegidas (excesso de trilhas *off-road* sobre dunas, ocupação de APP, retirada de plantas ornamentais, ruídos e outras perturbações à fauna silvestre etc.).
- 4.7 A precariedade das estruturas de gestão pode ser constatada em todas as Unidades de Conservação. A infra-estrutura das UC Federais, ainda que insuficiente, é melhor do que das estaduais e municipais. Estas, exceto por algumas normas definidas nos decretos e leis de criação, não dispõem de instrumentos de planejamento e muito menos de pessoal e infra-estrutura local para a gestão. Na prática, essas UC não “saíram do papel”. Nas federais, principalmente no Parque Nacional de Jericoacoara, o processo de participação social na gestão por meio do Conselho Gestor, embora ainda lento, representa um importante passo para a discussão e a busca de solução dos entraves e conflitos entre o turismo e a proteção do meio ambiente.
- 4.8 É, portanto, na interface entre a gestão do turismo e a gestão ambiental que se observa um desencontro crítico para o desenvolvimento do turismo na CN, dado que, como determinante desse desenvolvimento, está a utilização dos ativos naturais, encontrados essencialmente nas UC de Proteção Integral.

## 4. Planos e Programas

- 5.1 Para que se possa avaliar o contexto de desenvolvimento do turismo na região da CN, o processo de AAE busca identificar os principais planos e programas previstos ou em implementação. O objetivo é de verificar as políticas públicas que possam contribuir ou intervir com os objetivos de desenvolvimento do turismo sustentável na região. Os planos e programas foram agrupados em três temas, de acordo com a responsabilidade institucional e com a instância de poder público — federal e estadual (**Anexo II**):
- Iniciativas do Setor de Turismo;
  - Iniciativas do Setor Ambiental; e
  - Iniciativas de desenvolvimento social e econômico.
- 5.2 Os planos e programas apoiados pelos governos federal e estadual não são muitos nem foram propostos com uma perspectiva de viabilizar a vocação turística da CN. É possível evidenciar o peso de iniciativas de turismo e de proteção ambiental. No segmento de turismo, um conjunto de projetos está sob a responsabilidade do Mtur, possibilitando a implantação de ações de *marketing*, regionalização e proteção ambiental, não sendo, porém, evidente de que modo essas iniciativas se integram e são coordenadas. Os objetivos de integração não estão claros, embora as iniciativas se distribuam pelo Ceará, o Piauí e o Maranhão. Dentre as iniciativas promovidas pelo Governo Federal, há de se registrar duas do Mtur, com o SEBRAE e a Agência Espanhola, voltadas para as regiões de Jericoacoara e dos Lençóis. Embora o turismo tenha sido a base de promoção dessas iniciativas, não estão claros os resultados esperados em termos de um processo articulado de gestão deste setor, o que revela que a região tem sido objeto de interesses diversos.
- 5.3 Essa desarticulação é evidente tanto no MTur, com ações promovidas por meio de programas distintos dos do PPA, como nos estados, que investem em *marketing*, no desenvolvimento dos destinos turísticos e em ações pontuais de infra-estrutura (saneamento) financiadas por entidades internacionais. Não é possível avaliar se há complementaridade entre essas iniciativas do Poder Público federal e estadual.
- 5.4 No segmento de meio ambiente, destaque-se que não há projetos voltados para a integração de ações entre as políticas de turismo e de proteção ambiental. Numa região em que os principais atrativos estão protegidos pela legislação ambiental, a inexistência de uma ação articulada pode comprometer os objetivos de desenvolvimento do turismo. A dicotomia de tratar a natureza como um ativo turístico ou apenas considerá-la como um ativo ambiental de preservação é marca indelével da CN.
- 5.5 As demais iniciativas são genéricas, sendo a maioria voltada às políticas sociais, e desarticuladas com as iniciativas de desenvolvimento do turismo. Verificam-se iniciativas do “Bolsa Família”, do Brasil Alfabetizado, do Educação de Jovens e Adultos e de reforma agrária. No segmento de saúde, iniciativas de saneamento local; no do Trabalho e Emprego, programa voltado para os jovens.

## 5. Fatores Críticos que Condicionam o Desenvolvimento do Turismo na Costa Norte

- 6.1 O desenvolvimento do turismo na CN é visto como a grande oportunidade para o desenvolvimento econômico e social da região, que se caracteriza por carência de infra-estrutura e de oportunidades de crescimento e desenvolvimento econômico. Em municípios definidos por elevados níveis de pobreza e fortemente dependentes das transferências da União, espera-se que o turismo promova a oferta de empregos e o crescimento da renda local. A situação atual mostra fluxos de migração de população para centros urbanos mais importantes, em busca de melhores oportunidades e emprego. Espera-se, também, que o turismo possa promover a valorização da cultura local e dos recursos naturais da região.
- 6.2 Essa visão de futuro atribuída ao turismo está ameaçada por fatores críticos que hoje determinam condicionantes ao seu desenvolvimento. Esses fatores são de ordem econômica, de infra-estrutura, social e ambiental e devem ser analisados sob a perspectiva de requererem soluções que não estão necessariamente ligadas às políticas e investimentos de turismo.
- 6.3 Na esfera econômica, os fatores críticos estão ligados às dificuldades de acesso a fatores de produção de qualidade (recursos humanos, financeiros/crédito e tecnológicos). A região é marcada por baixa capacidade empresarial e baixa qualidade dos serviços. A falta de coesão interna e de articulação do setor privado dificulta a formação de *clusters* e reduz as vantagens decorrentes deste tipo de organização. Além disso, os elevados índices de informalidade comprometem a garantia dos direitos trabalhistas e os retornos de arrecadação tributária. No que diz respeito aos insumos, chama atenção a carência de oferta de alimentos, principalmente, de hortifrutigranjeiros. A produção local não é suficiente para atender à demanda das áreas urbanas, que precisam importar alimentos das capitais, de Viçosa (CE) ou de outros estados. Além das quantidades produzidas, aquém da demanda local, têm-se problemas associados à qualidade e à reduzida variedade dos produtos agrícolas cultivados na região.
- 6.4 No segmento de infra-estrutura, são dois os fatores críticos: o primeiro diz respeito às condições da infra-estrutura de acesso; o segundo trata da cobertura e da qualidade dos serviços de saneamento urbano (água, esgotamento sanitário e coleta e disposição de resíduos sólidos) e do enfoque das cidades como centros receptivos.
- 6.5 A acessibilidade e a logística de transportes são precárias e prejudicam a circulação de pessoas e mercadorias, além de dificultarem o acesso a alguns dos principais atrativos turísticos e o deslocamento entre os centros receptivos. O desenvolvimento do turismo na CN deverá incrementar o fluxo de turistas nas estradas e vias de acesso. A melhoria e expansão da malha rodoviária são importantes para melhorar as condições de acesso e de deslocamento da população local e de turistas. Os investimentos necessários dependem da intervenção de outros setores e não somente do turismo. O transporte de cargas também deverá se beneficiar das melhorias no sistema de transportes, principalmente no que diz respeito à redução de custos.
- 6.6 Já estão planejados ou em curso projetos para dotar a região de estradas e vias de acesso. A restauração e a construção de rodovias, como a CE 085 e a BR 402, farão com que as distâncias entre o litoral oeste do Ceará e Parnaíba e entre esta e a região dos Lençóis Maranhenses fiquem mais curtas do que a destes destinos e as capitais dos respectivos estados. Esse aspecto, associado ao funcionamento pleno do aeroporto de Parnaíba, poderá determinar efeitos na atual dinâmica do turismo, não só por facilitar o a-

- cesso aos destinos, mas, também, por potencialmente direcionar parte do atual fluxo de turistas que adotam as capitais do MA e do CE como portões de entrada para a CN.
- 6.7 A construção de um ramal rodoviário da BR 402 até o município de Santo Amaro (MA) poderá determinar uma nova dinâmica de acesso ao PARNA de Lençóis Maranhenses e à cidade. Os efeitos da especulação imobiliária e do excursionismo (turismo de “bate e volta”), por conta das menores distâncias em relação a São Luís, podem ser determinantes frentes de investimentos adicionais para preparar o município de Santo Amaro para o turismo, mas também de degradação ambiental e social.
- 6.8 No tocante a saneamento e gestão urbana, o problema não reside somente na insuficiência de cobertura e qualidade dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo. Os municípios da CN não têm condições básicas nem para atender sua população residente, tampouco o aumento de população gerada pelos fluxos turísticos. As cidades não são geridas como centros receptivos, de suporte ao turismo. A rede urbana associada ao desenvolvimento do turismo perseguido para a região não dispõe de política urbana ou ambiental à altura das suas potencialidades e dos requisitos de sustentabilidade dessa atividade econômica.
- 6.9 Poderá afetar a perspectiva de desenvolvimento do turismo na CN a possibilidade de exploração e produção de petróleo e gás natural, em particular em águas rasas. Os campos Espigão e Oeste de Canoas estão totalmente inseridos na zona de amortecimento do PARNA dos Lençóis Maranhenses. A concorrência da atividade de exploração e produção, tanto *on-shore* como *off-shore*, trará consigo grandes obras de infraestrutura, pondo em risco os atrativos naturais na região, tanto no que diz respeito à degradação por derramamento de óleo e outros impactos da atividade de pesquisa e exploração, quanto no que tange à poluição da paisagem natural. Por outro lado, deve-se ressaltar que essa mesma atividade poderá aumentar as receitas dos municípios com o aporte de *royalties*, aumentando assim a capacidade de investimentos das prefeituras.
- 6.10 Investimentos em planos de ordenamento territorial, dissonantes dos aspectos estratégicos do desenvolvimento do turismo, poderão levar a situações de conflitos e comprometimento dos atrativos turísticos. São representativas as situações observadas em Jericoacoara, Tatajuba e Camocim, associadas à especulação imobiliária, e à exclusão social, por conta do turismo.
- 6.11 Na perspectiva de o território acolher os destinos turísticos, os desafios associados às cidades envolvem os seguintes aspectos:
- (i) *A realidade sobre os planos diretores municipais*: a ignorância por parte das autoridades municipais dos propósitos de orientação do ordenamento territorial e urbano, próprias deste instrumento, e sim a persistência dessas autoridades na crença de que seus planos de governo são instrumentos mais eficazes. Como instrumentos de gestão municipal e urbana, os planos diretores inspiram pouco interesse. Quando priorizados, não abordam necessariamente o turismo como vocação para o desenvolvimento local. Ilustrativo é o caso do plano diretor do Município de Barreirinhas, que prevê o crescimento do município à margem direita do Rio Preguiças, um dos principais atrativos turísticos e ambientais, desconsiderando a vocação turística do município. Por outro lado, a construção de uma ponte sobre o Rio Preguiças, obra prioritária, estimulará o crescimento do município em direção à zona de amortecimento do PARNA dos Lençóis Maranhenses;

- (ii) *A integração dos destinos e dos centros urbanos*: trata-se de providência que não pode ser adiada e que não se limita aos esforços associados às conexões rodoviárias. É fator estratégico nas inter-relações institucionais, voltadas à gestão e à tomada de decisões coletivas e no contexto dos "clusters" turísticos. Outros fatores de integração devem ser avaliados na perspectiva de desenvolvimento do turismo: as atividades de comércio e serviços, que se aglutinam em razão do turismo e são determinadas por demanda regional consistente; e as oportunidades de formação de Arranjos Produtivos Locais (APL) em torno de atividades associadas à população local.
- (iii) *A gestão urbana*: diante do foco turístico: observa-se uma tendência de os gestores municipais acreditarem que, havendo motivação, o turismo seja inevitável e se consolide. Com ele, as cidades se beneficiam como um desdobramento natural. Esta meia verdade expõe aspectos críticos relevantes, que vão da tradicional falta de capacidade técnica, instalada nas prefeituras, para gerir e qualificar as cidades para o turismo, às suas crônicas dificuldades financeiras. A se manterem tais carências, faltará quem cuide das áreas mais nobres e sujeitas às pressões especulativas, expondo os atrativos aos produtos turísticos massificados. Nesse quadro, a sociedade se beneficiará cada vez menos do negócio turístico, deixando-se levar pela informalidade da economia gerada. As cidades continuarão irrelevantes, no cenário turístico, apesar da riqueza da Costa Norte em ativos ambientais de vocação para o turismo. Ainda está longe a consciência de que os próprios atributos de qualidade das cidades também seduzem os turistas; e
- (iv) *A problemática financeira dos municípios*: os fatores financeiros, agregados à cultura gerencial dos municípios, contribuem para o agravamento do cenário urbano, pois a prática costumeira da renúncia às suas receitas próprias deixa-os sem capacidade de investimento ou a depender apenas de transferências do estado e do Governo Federal. Se o turismo é um bom negócio para movimentar as economias locais, as cidades precisam acompanhar essa trajetória econômica e social, sob pena de não poderem reter o turista nem associar as populações aos benefícios do turismo. Sem suas receitas, os municípios se enfraquecem e não conseguem melhorar as condições das cidades para a consolidação do turismo como vetor de desenvolvimento local e regional. Não se pode esquecer que as cidades têm papel importante nessa consolidação do turismo na região, nem que os desafios a enfrentar nessa empreitada não poderão ser resolvidos apenas com os repasses de recursos associados ao turismo. A qualidade urbana é fruto de equipamentos, infra-estrutura e serviços. A carência crônica de recursos torna os municípios peças muito frágeis do processo de desenvolvimento.
- 6.12 As deficiências de serviços (saneamento, saúde, segurança etc.) e da gestão urbana afetam a atividade turística, comprometendo seu desenvolvimento. Por outro lado, o desenvolvimento do turismo sem uma estratégia planejada e uma perspectiva de integração impacta a qualidade de vida nessas cidades, aumentando a demanda pelos serviços. Cria-se, assim, uma situação insustentável na qual o turismo é entendido como a saída e o provedor de soluções para todos os problemas.
- 6.13 Os indicadores sociais são críticos, em particular os referentes aos níveis de pobreza e escolaridade, inferiores à média nacional e à da região Nordeste. Esses fatores constituem barreiras à absorção de mão-de-obra local na atividade turística, contribuindo para a informalidade. As taxas mais baixas de alfabetização correspondem à população de idade superior a vinte anos, o que significa uma barreira a mais ao aproveitamento no turismo de boa parte da população economicamente ativa. A formação deficiente é também um entrave para um melhor desempenho e qualificação da mão-de-obra e mesmo dos empresá-



- rios. O resultado é a baixa qualidade dos serviços prestados e a “importação” de mão-de-obra qualificada de outras localidades.
- 6.14 A região traz, entre as suas riquezas culturais, as comunidades tradicionais, o que constitui um potencial para o desenvolvimento do turismo de base comunitária, a oferta de mão-de-obra e de insumos. No entanto, o aumento de fluxos turísticos sem uma perspectiva de sustentabilidade tem exposto essas comunidades a riscos, como a perda de identidade cultural, a pressão sobre os recursos naturais que definem a sua base de vivência e o deslocamento da população dessas comunidades para a periferia e outros povoados.
- 6.15 No tocante à questão ambiental, os fatores críticos são as Unidades de Conservação (UC), as estruturas de governança, a capacidade de suporte dos ecossistemas e a instabilidade de regras de uso dos recursos naturais como ativos a serem considerados no desenvolvimento do turismo. O quadro é complexo, uma vez que a Costa Norte reúne como vetores turísticos, essencialmente, seus recursos naturais. Esse quadro define uma dicotomia entre os propósitos das políticas de turismo e de proteção do meio ambiente. Institucionalmente, os atores do setor público convivem com essa dualidade conflituosa e pouco tem sido feito no sentido de conciliar suas razões e neutralizar divergências. O conflito entre o uso restrito de UC e o desenvolvimento da atividade turística explicita bem essa dualidade e a diferença de propósitos. Embora o turismo seja reconhecido pelo segmento de meio ambiente como uma atividade econômica própria da região e compatível com algumas categorias de UC, o que se tem na prática são visões diferenciadas do potencial de aproveitamento dos ativos ambientais entre os segmentos ambiental e de turismo. A instabilidade na interpretação do quadro legal e dos regulamentos para o uso dos recursos naturais como parte dos produtos turísticos regionais implica em risco dificilmente suportável pelos investimentos privados que são necessários para a provisão de serviços à clientela turística.
- 6.16 Problemas devidos à falta de infra-estrutura de gestão nas UC e os impactos negativos associados ao crescimento de um turismo “espontâneo”, desordenado, que vêm depreciando a paisagem e degradando os ecossistemas de outras regiões costeiras do Nordeste, já acontecem na Costa Norte, ainda que em escala relativamente pequena; esses impactos incluem: degradação de dunas, praias e margens de rios e lagoas, causada por trânsito intenso de veículos e construções de meios de hospedagem, segundas residências, restaurantes e bares, com reflexos ainda sobre a qualidade e a balneabilidade das águas. Esses problemas estão na base de uma atitude reativa e restritiva ao turismo nas UC da Costa Norte, reduzindo as expectativas de sucesso do negócio turístico focado nesses ativos ambientais. Sob o risco de excessivas restrições de uso de UC, define-se um quadro de incertezas para os investimentos associados ao turismo. Por outro lado, sob o risco da massificação (em função da falta de planejamento e de gestão articulada e integrada das atividades turísticas), o turismo incrementa o seu potencial de impactos negativos no meio ambiente. Este cenário, desfavorável ao desenvolvimento de um turismo sustentável, se intensifica no contexto geral de governança ambiental na CN, que é frágil, carente de capacitação e de articulação institucional em todos os níveis: federal, estadual e municipal.
- 6.17 As informações sobre os ecossistemas, as condições ambientais e o uso dos recursos naturais na Costa Norte são insuficientes para determinar a capacidade de suporte ambiental ao desenvolvimento do turismo. Esse é um estudo que, necessariamente, deverá ser realizado para a região, já que é a capacidade de suporte que deve condicionar o desenvolvimento do turismo. Os aspectos estratégicos de avaliação da

capacidade de suporte ambiental, comuns aos principais destinos turísticos (Jericoacoara, Delta do Parnaíba e Lençóis Maranhenses) envolvem:

- (i) *Atratividade e fragilidade das dunas*: é necessário aprimorar o nível de conhecimento sobre os processos que controlam a formação, a migração e fixação de dunas na região. O planejamento da ocupação e uso turístico sustentável do espaço ambiental depende desse conhecimento, inclusive no que se refere ao avanço das dunas sobre áreas urbanas e de lazer. A avaliação da capacidade de suporte das dunas é requisito para que estes ativos ambientais não sejam afetados pela ocupação urbana nem pela circulação de pessoas e veículos. É importante também lembrar que a atratividade de extensos campos de dunas requer ambiente intocável (na perspectiva do turista) e paisagem íntegra;
- (ii) *Importância da vegetação natural na paisagem*: é necessário avaliar a situação atual e tendencial de conservação/degradação da vegetação natural na Costa Norte, principalmente nas dunas, nas planícies fluviais e flúvio-marinhas e, prioritariamente, em Áreas de Preservação Permanente (APP), como parte da estratégia de evitar danos à integridade física da paisagem e à biodiversidade associada à vegetação;
- (iii) *Disponibilidade e qualidade dos recursos hídricos*: não há informações sobre a disponibilidade e o uso de recursos hídricos, nem sobre as condições de balneabilidade das praias, rios e lagoas. É necessário que a quantidade de água a ser utilizada nas atividades turísticas seja compatível com a disponibilidade hídrica na região, e que as mesmas atividades não comprometam a qualidade das águas superficiais e subterrâneas;
- (iv) *Disponibilidade de recursos pesqueiros*: os produtos pesqueiros são a base da culinária regional, assim como a atividade pesqueira faz parte do conjunto de atrativos da região. Existem sinais de que esta atividade possa estar sendo afetada pela redução dos estoques pesqueiros, em função da exploração em escala industrial desses recursos e da existência de outras atividades (agricultura, desmatamento e carcinicultura), que afetam a qualidade dos estuários e a capacidade de suporte da biota aquática;
- (v) *Disponibilidade de outros recursos naturais*: os aspectos mais relevantes dizem respeito à exploração mineral e à agropecuária. O crescimento do turismo na região deverá implicar o aumento da exploração de areia, argila e outros minerais utilizados na construção civil. Há indícios de que esta atividade já tem causado danos ambientais. A agropecuária, essencialmente de subsistência, pode se intensificar com o incremento da demanda para abastecimento de hotéis, pousadas, restaurantes etc.; e
- (vi) *Integração dos destinos*: a integração física dos destinos Jericoacoara, Delta e Lençóis Maranhenses requer uma cuidadosa avaliação da capacidade de suporte ambiental. Apesar das grandes distâncias que os separam, há iniciativas de comercialização de roteiros integrados que estão resultando no aumento da circulação de veículos 4x4 (e outros veículos apropriados) sobre dunas e cursos d'água e estimulando a ampliação da especulação imobiliária. A construção de estradas para facilitar o acesso e a circulação pode dar início a um processo de ocupação desregrada e degradação ambiental ao longo das novas rodovias. Os principais riscos para o turismo são relativos à degradação da paisagem.

- 6.18 O desafio para a adoção de mecanismos institucionais que proporcionem um adequado nível de governança que compatibilize interesses de políticas públicas conflitantes e para o adequado uso dos ativos naturais para fins turísticos é fator crítico para a efetivação de um processo de desenvolvimento do turismo na CN.

## 6. Oportunidades oferecidas pelo turismo para o desenvolvimento da Costa Norte

- 7.1 Além dos objetivos inerentes ao turismo sustentável, com os desejados benefícios socioambientais e a redução da pobreza, um aspecto deve ser destacado no que diz respeito à capacidade dessa atividade para dinamizar as economias locais, gerando trabalho e renda e contribuindo para a diminuição das desigualdades sociais. Trata-se das oportunidades que devem ser criadas para a inserção da população local no desenvolvimento do turismo. Barreiras devem ser vencidas — os baixos níveis de escolaridade, a informalidade e a reduzida profissionalização dos empresários locais. A exclusão social observada na Costa Norte se faz sentir em vários aspectos do negócio do turismo, situação esta que determina um quadro de perda de receitas e investimentos associados ao turismo, além de mostrar uma visão muito estreita e pobre do processo de desenvolvimento que o turismo pode possibilitar.
- 7.2 Por outro lado, as situações provocadas pela prática atual do turismo, identificadas como restrições ou como problemas, em função das pressões sobre a população local e o meio ambiente, podem ser revertidas por intermédio de Arranjos Produtivos Locais (APL). Por exemplo, o desenvolvimento do turismo pode possibilitar a criação e o ordenamento do mercado em torno do comércio de pescados e caranguejo, do artesanato e de produção de alimentos. Esse mecanismo, além de possibilitar a efetiva inserção da população local na atividade do turismo, poderá contribuir para a redução da perda de receitas e para o ordenamento sustentável do uso de recursos naturais. Com o devido planejamento, a complementaridade entre o turismo e essas atividades pode ser mais bem explorada em benefício do desenvolvimento local.
- 7.3 A existência de várias UC na Costa Norte pode ser benéfica para o turismo, desde que o processo de gestão das mesmas e as propostas de desenvolvimento turístico sejam convergentes, numa perspectiva de sustentabilidade do uso público dessas áreas, pois nelas estão institucionalizados os instrumentos de controle da ocupação, necessários a prevenir a degradação da paisagem natural e dos ecossistemas que constituem os atrativos turísticos. No entanto, a falta de infra-estrutura e pessoal para a gestão, principalmente nos parques nacionais, torna-as muito vulneráveis às ameaças de degradação, o que causa resistência e restrições ao turismo, dificultando o diálogo e a ação articulada entre os órgãos ambientais gestores das UC e os órgãos gestores do turismo. É fundamental que haja um forte investimento na organização dos conselhos gestor dessas unidades, e se discutam as alternativas que levem a conciliar turismo e proteção ambiental, e se estruturarem os meios para tornar viáveis e lucrativas as oportunidades de aproveitamento turístico, sob uma perspectiva de adequação a critérios de sustentabilidade ambiental, social e econômica.

## 7. Considerações Finais

- 8.1 O desenvolvimento do turismo é uma atividade contínua, processo a ser implementado passo-a-passo. No caso da CN, a partir de uma visão estratégica da atividade turística, é possível aos poucos criar as bases para consolidar os seus principais destinos como produtos turísticos. Isso requer uma visão de futuro negociada e concertada entre Poder Público, sociedade e *trade* sobre o tipo de turismo que se quer consolidar na região. Quanto mais amplo o território, maior a complexidade para viabilizar e gerir as variáveis básicas que definem o negócio turístico: localização geográfica, dimensão operativa, articulação interna e coesão, dinâmica equilibrada dos fluxos turísticos, gestão integrada, ação empresarial articulada, capacidade de criar vantagens competitivas, dentre outras. A desejada integração da atividade turística não deve estar restrita à dimensão territorial, que se apresenta como uma barreira importante. A integração física é importante, em particular, no que diz respeito às vias de acesso aos destinos turísticos. Mas, a integração, como requisito para o desenvolvimento do turismo sustentável, deve ainda abranger o negócio (sinergia da existência de três regiões - destinos), a população local e a integração entre as cidades.
- 8.2 A Costa Norte tem no turismo uma oportunidade para o desenvolvimento. A sua prática atual determina um quadro de perspectivas muito aquém dos desejados objetivos relacionados a essa atividade econômica: geração de renda e emprego, redução da pobreza e proteção dos ativos ambientais e culturais. Além disso, deve-se reconhecer que o desenvolvimento do turismo sustentável na Costa Norte exige esforços significativos para promover a mudança de patamar em torno das variáveis que hoje o condicionam: a natureza do negócio, as lacunas em infra-estrutura e a visão estreita que fundamenta a gestão urbana, a dualidade entre o ativo turístico e o ativo ambiental; o deficiente sistema de governança pública e a inexistência de processos de participação social.
- 8.3 A atual dinâmica da atividade sugere uma visão de desenvolvimento do turismo em três destinos, com cidades-âncora, possibilitando a consolidação de pólos turísticos (clusters), buscando-se a integração e a articulação entre os destinos da Costa Norte. A consolidação de pólos deverá levar à concentração de esforços e investimentos, além de dotar cada destino de uma identidade específica, determinando-se a atratividade dos tipos de turismo praticado. Deverá, ainda, favorecer que as cidades sejam preparadas como centros receptivos, possibilitando melhoria da qualidade de vida para a população local e dos serviços oferecidos. Para tal, o desenvolvimento do turismo requer a avaliação do interesse estratégico de cada produto para cada destino, de acordo com a sua capacidade competitiva e a contribuição de cada um deles para os objetivos estratégicos de cada pólo.
- 8.4 A consecução dos objetivos do desenvolvimento do turismo na CN requer uma mudança de patamar ou um salto qualitativo das atuais bases da prática do turismo. Os principais desafios estão determinados pelos fatores críticos que hoje condicionam os resultados associados à sustentabilidade dessa atividade. Sem uma ação planejada, articulada e acordada entre o Poder Público, a sociedade e o setor privado, a consolidação de práticas mais sustentáveis de turismo na CN será pouco expressiva.
- 8.5 O desenvolvimento do turismo na Costa Norte é capaz de contribuir para a melhoria da renda da população e o aumento da oferta de emprego. Em função da sua transversalidade, o turismo estimula, direta ou indiretamente, o desenvolvimento de outros setores econômicos, aumentando a oferta de serviços, a produção de insumos para o setor e de produtos finais para os turistas e para a própria população. Desde que sejam criadas as condições para que a população local seja efetivamente integrada à atividade e possa absorver os benefícios gerados, os efeitos serão mais significativos e perceptíveis diante da situa-

- ção de elevada pobreza dos municípios da região, economicamente deprimidos, como mostram os baixos indicadores sociais. O mercado busca fatores de produção de qualidade, entre eles a mão-de-obra, e quanto maior a parcela de trabalhadores locais, incorporada ao processo produtivo, maior a apropriação dos benefícios pela população e a contribuição do turismo para o alívio da pobreza. As intervenções não se devem limitar ao setor turístico, pois são necessárias ações que melhorem a qualidade de vida (saúde e infra-estrutura) e a formação educacional da população local, de modo a criar condições para que possam competir no mercado de trabalho e se organizar em torno de diferentes atividades produtivas.
- 8.6 No tocante aos conflitos entre políticas públicas, o mais expressivo é a dualidade entre meio ambiente e turismo. A minimização do conflito requer a construção de uma visão única de desenvolvimento sustentável para a região, considerando-se os requisitos de cada política pública. Faz-se necessário que o diálogo se dê a partir da compreensão comum das partes sobre os problemas e suas possíveis soluções. Por exemplo, é evidente a necessidade de consenso sobre o entendimento sobre produtos turísticos desejados. As soluções não passam somente pelas opções associadas ao ecoturismo. É preciso reconhecer a necessidade de desenvolvimento de instrumentos adequados para a eficiência dos produtos turísticos desejados. Por exemplo, no caso de turismo de natureza, a demanda é por planos de manejo de UC que possam propiciar a convergência de interesses e de usos dos ativos ambientais pelo turismo. O mesmo pode-se dizer sobre os estudos de capacidade de carga dos ecossistemas. Sem que tais aspectos sejam observados, a situação atual deverá permanecer, isto é, ativos ambientais expostos à pressão de um turismo não planejado que não conseguem gerar os benefícios esperados.
- 8.7 Os atrativos turísticos da Costa Norte e uma avaliação do que está acontecendo no mercado sugerem que seja oferecido ao turista às modalidades turísticas de: (a) *touring* (no seu sentido mais amplo e caracterizado por viagens de conteúdo cultural e paisagístico para descobrir e conhecer a região); (b) ecoturismo (com pacotes específicos com conteúdos específicos); e (c) sol e praia (sem vantagem competitiva quando comparada a outras regiões do NE). Cabem, ainda, num caráter complementar e específico, as modalidades de aventura e esportiva (CE e PI).
- 8.8 A Costa Norte é um mosaico turístico, pelos diversos tipos que convivem e se cruzam permanentemente. Nele estão presentes desde os turistas internacionais que procuram os Lençóis e Jericoacoara, até o turismo local em Luiz Correia e o esportivo e de aventura em Jericoacoara, Tutóia ou Cajueiro da Praia. Em suas grandes diferenças internas, ganha a configuração de um espaço, ao mesmo tempo provinciano e internacionalizado, de fortes mudanças, como em Jericoacoara e Barreirinhas e, poucas transformações, como Paulino Neves e Araióses. Por isso mesmo, o processo participativo que se registra é também muito diferenciado, com locais (Jericoacoara) e setores (empresariais, artesãos) em vias de saturação, outros ansiosos de participação (associações comunitárias, ONG recentes e iniciativas ambientalistas localizadas), organizações antigas (associações comunitárias) e organizações recentes (setor empresarial e ambiental). Uma estratégia de fomento da participação social deveria tomar em consideração em primeiro lugar as diferenças, e com elas, visar a criação de condições propícias para que cada localidade possa se inserir no roteiro integrado com sua especificidade, atrativos e idiossincrasias. Para isso, será necessário fomentar a participação, simultaneamente, municipal, estadual e regional (do roteiro como um todo).

## 8. Conclusões

Diante da realidade mostrada neste Diagnóstico, conclui-se que a CN apresenta oportunidades para que o turismo se consolide. No entanto, os desafios são significativos, em particular quanto à consecução dos objetivos estratégicos de sustentabilidade e contribuição à redução de pobreza da população local. Os aspectos, a seguir, comprovam esta afirmativa.

**TURISMO:** Por mais que os ativos sejam sedutores ao turismo de natureza e aventura e por mais que possa prosperar o consenso entre as autoridades turísticas e os gestores de Unidades de Conservação, as perspectivas econômicas do turismo dependem, fortemente, de um imponderável equilíbrio em termos de suporte dos atrativos. O uso das Unidades de Conservação que constituem os atrativos turísticos requer a convergência dos objetivos de gestão ambiental com os de turismo e devem estar expressos nos planos de manejo dessas unidades. Se uma tendência à massificação for capaz de tornar economicamente viável o esforço de consagração da CN, ela será insustentável, do ponto de vista ecológico e ambiental. Se essa tendência se pautar pelo freio à massificação, muito provavelmente trará dificuldades em termos de viabilidade econômica e retorno dos investimentos, haja vista a magnitude das inversões públicas e privadas, devido ao volume de desafios retratados neste diagnóstico. O turismo na CN é uma perspectiva excelente pelos seus ativos ambientais, mas de certa forma muito remoto, em termos de equilíbrio entre investimento e retorno.

**SUSTENTABILIDADE:** Não é a sustentabilidade ambiental, focada na conservação da natureza, a maior dificuldade da CN, nesta perspectiva. Turismo e conservação, por mais que os excessos digam o contrário, são forças que se cortejam, pois, a rigor, uma depende da outra. A sustentabilidade crítica é de natureza socioeconômica e de fatores de equilíbrio na boa distribuição das obrigações e dos benefícios. Em todas as análises efetuadas neste diagnóstico, nenhuma indica a adoção dos princípios de sustentabilidade. Esta não é praticada: nas políticas de governo; nas decisões de investimento; no equilíbrio das contas públicas; no consumo de bens de produção; na apropriação do território e dos recursos naturais; na oferta de produtos turísticos; na distribuição de benefícios advindos dos investimentos, entre as comunidades mais carentes; no planejamento e nas programações de investimento; na preservação da cultura. A sustentabilidade é uma perspectiva recente na prática da gestão do desenvolvimento; as experiências a ela devotadas são incipientes e, por isto, ainda incapazes de refletir um modelo para as decisões. Ainda que não signifique a sua exclusão do conjunto de objetivos perseguidos, a sustentabilidade, como princípio norteador do desenvolvimento da CN, é uma expectativa muito remota e um elevado desafio em termos estratégicos.

**INTEGRAÇÃO:** Sempre que se constata uma unidade socioeconômica com representação territorial abrangendo mais de um município ou vários estados, como é o caso da CN em relação ao turismo, o seu ponto crítico se fixa na integração. É uma questão constante e presente nas regiões homogêneas, onde determinados interesses são comuns a estados e municípios, principais responsáveis pela consolidação e progresso dessas unidades regionais. A CN é uma delas, na qual o turismo é foco de interesse comum. Porém, muitas vezes, e a CN não se diferencia de outras regiões, esse interesse comum se pauta, culturalmente, no fato de que todos querem se beneficiar, embora nem sempre seja unânime a disposição de contribuir para um desenvolvimento homogêneo, integrado. A hegemonia dos pólos turísticos é sempre inegociável, mesmo quando compromete a integração regional. Na CN, cada pólo preserva a sua identidade geográfica, no contexto do desenvolvimento do turismo, sem deixar sinais de que a complementaridade entre eles seja benéfica a cada um. Mesmo quando o turismo persegue a implantação de roteiros integrados, para esses pólos, é mais palpável a perspectiva de interligação que a de integração. A preocupação pela acessibilidade é mais presente do que o sentimento de integra-

ção. Não é diferente, por exemplo, no campo gerencial. Os governos são autônomos e essa autonomia prevalece em detrimento, muitas vezes, da integração. Os serviços são regidos setorialmente e sem articulação, mesmo entre aqueles de um mesmo setor. Dezenas de programas e projetos foram identificados para a região, todos eles com a marca comum da individualidade, do isolamento. É prova de que integração ainda não é atributo presente no planejamento atual. Integração, a exemplo da sustentabilidade, é perspectiva que na CN não se dispõe, nem se pratica no seu atual estágio de desenvolvimento. O planejamento do turismo terá que traçar estratégias para superar o notável vazio de integração entre os mais diversos aspectos do cotidiano da região.

**POLARIZAÇÃO:** A perspectiva de desenvolvimento da CN, associada à evolução dos seus destinos (Jericoacoara, Parnaíba e Barreirinhas), reúne certa naturalidade, pois são esses os locais mais procurados e, sem dúvida, promissores. Antevê-los num quadro de polarização, como base para o desenvolvimento turístico da região, é um desejo que a realidade exposta neste diagnóstico pouco indica. É certo que a polarização se concretiza diante de fatores dominantes, como os que destacam os três destinos. Porém, a essência de pólos se traduz na presença de "clusters" da cadeia produtiva do turismo, territorialmente distribuídos em localidades "satelitizadas" por esses três núcleos (destinos), o que ainda é improvável. Essa distribuição favorece melhor espacialização do desenvolvimento e evita que os investimentos nos três pólos estimulem migrações indesejáveis. A perspectiva de polarização é possível, mas a realidade regional, turisticamente polarizada por Fortaleza e São Luís, não revela, pelo menos nas análises efetuadas, fatores que possam consolidar um processo seguro e equilibrado de polarização, através do magnetismo desses três destinos. A CN, polarizada no seu contexto territorial, é uma realidade para a qual as pré-condições ainda são muito tênues, por depender de um planejamento integrado do desenvolvimento regional e muita unanimidade nas decisões sobre ele. A forte polarização de Fortaleza e São Luís conspira bastante e por muito tempo contra a unidade da CN, como um território hegemônico.

**INCLUSÃO SOCIAL:** A CN pode vir a ser laboratório em que os efeitos do turismo sejam fonte de alívio da pobreza. É claro que esta perspectiva não decorre das análises efetuadas neste diagnóstico. Nesta AAE, o alívio da pobreza, pelo turismo, é premissa e filosofia do PRODETUR-CN. Os indicadores dessa expectativa farão parte do conjunto de efeitos a serem monitorados, pois a inclusão social é fundamental no desenvolvimento da região. O problema é que a realidade do turismo na CN não revela esse horizonte nas suas alvoradas mais otimistas. Em geral, a prática do turismo tem mostrado efeitos adversos em termos de inclusão social, com baixo beneficiamento das comunidades locais no processo turístico. A informalidade e as periferias urbanas favelizadas confirmam esta assertiva. Por mais conveniente e contagiante que possa ser a perspectiva de inclusão, ela está entre as mais ambiciosas metas do planejamento da região. Parte-se de uma realidade em que a oferta de mão-de-obra é constituída de pessoas de baixa escolaridade e pouco favoráveis às exigências qualitativas das atividades de serviços do turismo. Esta realidade, revelada pelos indicadores sociais citados neste diagnóstico, mostra que se a inclusão social é meta efetiva do turismo, a sua mobilização será feita, de certo modo, consciente de perdas na qualidade dos serviços, pelo menos em médio prazo, tempo suficiente para que um programa intensivo de qualificação eleve as condições da mão-de-obra disponível. A CN parece não poder fugir desta alternativa, se não quiser se deixar seduzir pela importação de pessoas qualificadas, como ocorre na prática atual, sem dúvida muito excludente.

**DESENVOLVIMENTO URBANO:** Na CN, as cidades têm um futuro estreitamente associado ao turismo. O problema é que esta associação indissolúvel, por razões vocacionais óbvias, conta com pouquíssimos pré-requisitos. Só Jericoacoara exhibe incontestável perfil característico devotado ao turismo, assim mesmo com grandes carências em infra-estrutura, equipamentos e serviços de qualidade. Todas as demais são centros ur-



banos comuns, com as mesmas carências, acrescidas da falta de perfil característico, que desperte o interesse dos visitantes, complementarmente aos produtos turísticos próprios da região. A rigor, as cidades destino satisfazem apenas como pouso e dormida do turista disposto a cumprir seu roteiro de visitas nas proximidades desses centros. Elas precisam ter seus produtos próprios e complementares, atraindo também turistas para os seus cenários culturais, comerciais e de lazer, que são indispensáveis no desenvolvimento turístico da CN. Há uma imensa zona obscura que dificulta antever cidades como Camocim, Parnaíba e mesmo Barreirinhas, agradando e atraindo os turistas por seus próprios atributos de qualidade, bem estar e cenários fotogênicos.

**CADEIAS PRODUTIVAS:** Por fim, cabe assinalar que o estímulo ao desenvolvimento da cadeia produtiva do turismo na região constitui uma oportunidade para possibilitar a participação de uma maior parcela da população, de forma indireta, na atividade turística, inclusive daqueles municípios que não possuem um potencial turístico capaz de impulsionar o seu desenvolvimento. Os incentivos tanto à produção de bens e serviços, que possam ser utilizados pelo setor turístico, quanto à organização de forma eficiente dos pequenos produtores locais aumentam a possibilidade de absorção, pela população, de uma maior parte da renda derivada da atividade turística. O planejamento do desenvolvimento do turismo na CN deve buscar estabelecer meios para apoiar a formação de Arranjos Produtivos Locais (APL), como forma de viabilizar a cadeia produtiva em torno do turismo. Essa é uma forma de garantir a produção de insumos de qualidade para a atividade turística na própria região, estimulando a articulação, a interação e a cooperação dos produtores entre si e com outros atores locais.

As dúvidas acumuladas em cada um dos aspectos acima tratados deixam transparecer grandes expectativas para o planejamento da CN (PDITS-CN). Como revela este Diagnóstico, o planejamento está desafiado a encontrar estratégias para reverter as tendências retratadas aqui e consolidar expectativas claramente visíveis nas premissas do desenvolvimento da CN, tendo o turismo como vetor. Expectativas não menos importantes, também, para a construção dos cenários previstos na metodologia desta AAE, pois eles não poderão esquecer os alertas dados por este Diagnóstico, que não significam, certamente, a descrença no futuro turístico da região, mas a certeza de se ter como ponto de partida, um território minado por costumes imprudentes e empíricos, que precisam ser banidos. Cenários da AAE e PDITS-CN são dois horizontes próximos a serem qualificados pelas informações e o conhecimento adquirido com a atualidade turística e com as premissas referidas no PRODETUR-CN.

## Anexo I – Quadro-Síntese das Unidades de Conservação na Costa Norte.

UC	Área Total / Municípios	Instrumento Legal / Gestor	Órgão	Plano de Manejo e Conselho Gestor
<b>Federais</b>				
Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses	155.000 ha. / Primeira Cruz, Barreirinhas e Santo Amaro	Decreto Presidencial nº. 8.606 de 02.06.1981 IBAMA		Existe um Plano de Manejo que está sendo executado. O Conselho gestor se reúne periodicamente
Parque Nacional de Jericoacoara	8.416 ha / CE: Cruz e Jijoca de Jericoacoara	Decreto Federal de 04 de fevereiro de 2002 IBAMA		O Plano de Manejo será elaborado com recursos do PRODETUR. O Conselho do PARNA se reúne regularmente
Reserva Particular do Patrimônio Natural Ilha do Caju	102 ha / MA: Araióses	Portaria 096/99-N Particular – Proprietário James Frederick Clark		Não há informações disponíveis sobre a existência do Plano de Manejo
Parque Nacional de Sete Cidades	7.700 ha / PI: Piracuruca	Decreto Presidencial nº 50.744, de 8 de junho de 1961 IBAMA		Plano de Manejo ainda não foi elaborado. Não há informações disponíveis sobre o Conselho Gestor.
APA de Jericoacoara	207 ha / CE: Jijoca de Jericoacoara	Decreto Federal nº. 90379 de 29 de outubro de 1984 IBAMA		Devido a suas características singulares, o Plano de Manejo será o do PARNA de Jericoacoara. O Conselho da APA é na realidade o conselho do PARNA
APA Delta do Parnaíba	313.800 ha / PI: Luís Corrêa, Morro da Mariana e Parnaíba. MA: Araióses e Tutóia. CE: Chaval e Barroquinha.	Decreto Federal de 28 de agosto de 1996. IBAMA		Plano de Manejo ainda não foi elaborado. Existe um Plano de gestão que estipula as metas de curto e médio prazo para a gestão do parque. O Conselho Gestor está sendo criado
Reserva Extrativista Marinha do Delta do Parnaíba	27.021,69 ha PI: Ilha Grande de Santa Isabel MA: Araióses e Água Doce	Decreto Presidencial nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990 IBAMA		Plano de Manejo ainda não foi elaborado. Conselho Gestor sendo criado
APA da Serra de Ibiapaba	1.592.550 ha / PI: Brasileira, Cocal, Cocal dos Alves, Domingos Mourão, Milton Brandão, Lagoa do São Francisco, Pedro II, Piracuruca, São João da Fronteira, São José Divino, Buriti dos Lopes, Caraúbas do Piauí, Piripiri, Batalha, Bom Princípio do Piauí, Buriti dos Montes, Caxingó, Juazeiro do Piauí, Luiz Correia e Sigefredo Pacheco CE: Chaval, Granja, Tinguá, Moraújo, Uruoca, Viçosa do Ceará.	Decreto Federal de 26 de novembro de 1996 IBAMA		Plano de Manejo ainda não foi elaborado. Existe um Plano de gestão que estipula as metas de curto e médio prazo para a gestão do parque. Não há informações disponíveis sobre o Conselho Gestor
<b>Estaduais</b>				
APA da Lagoa de Jijoca	3.995,61 ha Cruz e Jijoca de Jericoacoara – CE	Lei Estadual nº. 25.975 de 10 de agosto de 2000 SEMACE		Não há Plano de Manejo nem Conselho Gestor
APA Upaon-Açu/ Miritiba/ Alto Preguiça	1.535.310 ha / MA: Axixá, Barreirinhas, Humberto de Campos, Icatu, Morros, Paço do Lumiar, Presidente Juscelino, Primeira Cruz, Rosário, Santa Quitéria do Maranhão, Santa Rita, São Benedito do Rio Preto, São Bernardo, São José de Ribamar, São Luís, Tutóia e Urbano Santos	Decreto Estadual nº. 12.428 de 05.06.1992 SEMA		Não há Plano de Manejo nem Conselho Gestor
APA da Foz do rio Preguiças/Pequenos Lençóis e Região Lagunar Adjacente	269.684,3 ha / MA: Barreirinhas, Tutóia e Araióses	Decreto Estadual nº. 11.899 de 11.06.1991 reed. 05.10.91 SEMA		Não há plano de Manejo nem Conselho Gestor
<b>Municipais</b>				
APA da Praia de Maceió	1.374,1 ha Camocim – CE	Lei nº. 629 de 19 de dezembro de 1997 / Secretaria Municipal de D.Sustentável		Não há plano de Manejo nem Conselho Gestor
APA de Tatajuba	3.775 ha Camocim – CE	Lei nº. 559 de 26 de dezembro de 1994 / Secretaria Municipal de D. Sustentável		Não há plano de Manejo nem Conselho Gestor

Fonte: LIMA/COPPE/UFRJ, 2006.

## Anexo II – Quadro-Síntese de Planos e Programas Governamentais na CN.

Esfera Federal		
Responsabilidade Institucional	Programa	Abrangência
Ministério do Turismo	Prodetur <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ PDITS/CE</li> <li>▪ PDITS/MA</li> <li>▪ PDITS/PI</li> </ul>	CE/PI/MA
	Projeto Orla	Praia do Atalaia (Luiz Correa/PI) e Pedra do Sal (Parnaíba/PI)
	Programa de Regionalização <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ CEPIMA</li> </ul>	CE/PI/MA
	Departamento de Capacitação e Produção Associada ao turismo-DCPAT DCPAT-Coop. Espanhola <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projeto de Desenvolvimento do Setor Turístico no Litoral Extremo Oeste do Estado do Ceará</li> <li>▪ Projeto de Desenvolvimento do Setor Turístico na Área de Influência do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses</li> <li>▪ Fomento Incubadoras</li> </ul>	Barroquinha, Camocim, Jijoca de Jericoacoara, Barreirinhas, Paulino Neves, Tutóia e Santo Amaro.
	Infra-Estruturas Diversas (Emendas Parlamentares)	CE/PI/MA
	Plano Cores	CE/PI/MA
	Plano Aquarela	CE/PI/MA
	Programa Turismo Sustentável e Infância	CE/PI/MA
Ministério do Meio Ambiente	Zoneamento Econômico-Ecológico	Baixo Parnaíba (CE/PI/MA – Todos os municípios da Costa Norte menos Jericoacoara, Camocim e Barreirinhas)
	PROBIO - Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira	CE/PI/MA
	Programa Nacional de gerenciamento Costeiro - GERCO	CE/PI/MA
	Programa de Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva - REVIZEE	CE/PI/MA
IBAMA	Projeto de Educação Ambiental no Parque Nacional de Jericoacoara	Comunidades no entorno do PARNA de Jericoacoara
	Projeto Peixe-Boi	Cajueiro da Praia
Ministério da Defesa	Programa - Infraero	PI-Parnaíba
	Programa Federal de Auxílio a Aeroportos – PROFAA	MA - Barreirinhas / CE -Camocim
Ministério de Minas e Energia	Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica - PDEE 2006/2015	Parnaíba, Camocim, Jijoca de Jericoacoara
	Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica - PROINFA	Camocim, Barroquinha, Parnaíba, Luiz Correia
	Luz para Todos	Sabe-se da presença mas não há informações disponíveis sobre as comunidades atendidas
Ministério da Integração Nacional	Projeto Distrito de Irrigação dos Tabuleiros Litorâneos do Piauí (DNOCS)	Parnaíba
	Projeto São Bernardo (DNOCS)	Araíóses
	Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado do Vale do Parnaíba - PLANAP (CODEVASF)	Bacia do Rio Parnaíba (CE/PI/MA)
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome	Fome Zero – Bolsa Família	(CE/PI/MA)
Ministério da Educação	Brasil Alfabetizado	(CE/PI/MA)
	Apoio ao Atendimento à Educação de Jovens e Adultos	
Ministério do Desenvolvimento Agrário	PRONAF	

Esfera Federal		
Responsabilidade Institucional	Programa	Abrangência
Ministério do Trabalho e Emprego	Economia Solidária em Desenvolvimento	(CE/PI/MA)
	Projeto Juventude Cidadã	
Ministério da Saúde	Programa Saúde da Família	(CE/PI/MA)
	Programa de Agentes Comunitários de Saúde	(CE/PI/MA)
	Programa de Saúde Bucal	(CE/PI/MA)
Ministério das Cidades	Saneamento para Todos	
Programas Estaduais		
Ceará - Piauí - Maranhão		
Responsabilidade Institucional	Programa	Abrangência
Governos Estaduais	Consórcio Público do Norte dos Estados do Maranhão, Ceará e Piauí	MA, PI, CE
Maranhão		
Responsabilidade Institucional	Programa	Abrangência
Secretaria de Estado de Assuntos Estratégicos	Programa de Promoção e Desenvolvimento de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais – PAPL (SEBRAE)	MA
	Plano de Desenvolvimento Integral do Turismo do Maranhão – Plano Maior	MA
Ceará		
Responsabilidade Institucional	Programa	Abrangência
Secretaria de Estado de Turismo	Programa de Desenvolvimento de Destinos e Produtos Turísticos	MA
	Programa de Marketing Turístico	MA
	Programa de Captação de Investimentos	CE
SOMA	Programa Selo Município Verde	CE
	Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro do Ceará	
	Política e Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro - Ceará	CE
SDLR	Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará (PROURB)	Camocim
Piauí		
Responsabilidade Institucional	Programa	Abrangência
SEMAR	Projeto piloto de recuperação de matas ciliares nos principais rios do Estado	Bacia do Rio Parnaíba
Secretaria de Agricultura Abastecimento e Irrigação	Programa de Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura e Pesca no Estado do Piauí	PI
Organizações Não Governamentais		
Responsabilidade Institucional	Programa	Abrangência
ONG Terramar	Programa de Gestão Costeira (ONG)	CE
Iniciativa Privada		
Responsabilidade Institucional	Programa	Abrangência
Grupo Marília*	Praia do Farol	Camocim
	Cidade Marília	Praia de Maceió - Camocim

\* Somente projetos aprovados pela COEMA.

Fonte: LIMA/COPPE/UFRJ com base nas informações disponíveis, 2006.