

BRASIL

**PROGRAMA DE
DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO DO NORDESTE DO BRASIL**

841/OC-BR

**PRODETUR/NE-I
RESULTADOS E LIÇÕES APRENDIDAS**

Este relatório foi preparado por Maria Claudia Perazza (RE1/EN1) e Raul Tuazon (RE1/EN1).

PRODETUR/NE RESULTADOS E LIÇÕES APRENDIDAS

I. RESUMO

- 1.1 Por ocasião da apreciação da Proposta de Empréstimo para a operação do Programa PRODETUR/NE II (PR-2654 Corr), em 4 de março de 2002, o Comitê Executivo de Diretores do Banco solicitou à Equipe de Projeto a apresentação de informação adicional sobre os resultados e problemas relacionados com primeiro Programa, as ações que foram tomadas no desenvolvimento da proposta da nova etapa para equacionar os problemas observados e os indicadores que orientarão a sua implementação.
- 1.2 O presente relatório foi elaborado em atendimento à referida solicitação. O documento resume as observação e resultados de várias avaliações contratadas durante a preparação da segunda etapa; em seguida, o relatório apresenta as principais conclusões e recomendações dos mesmos consultores para evitar os problemas encontrados e melhorar o desenho e a execução do novo programa. Finalmente, o relatório conclui com uma descrição da proposta conceitual básica do Programa PRODETUR/NE II e os elementos que estruturam o novo programa em resposta às lições aprendidas, incluindo referências ao texto da Proposta de Empréstimo aprovada pelo Comitê Executivo de Diretores.

II. INTRODUÇÃO

A. O PROGRAMA PRODETUR/NE I

- 2.1 O Objetivo de desenvolvimento do Programa PRODETUR aprovado em 1994 era de “contribuir ao desenvolvimento socioeconômico da região gerando oportunidades de emprego, aumento da renda per capita e aumento da receita fiscal dos estados”. A operação orientou-se principalmente na eliminação das restrições ao crescimento do turismo relacionadas a uma infra-estrutura e serviços públicos inadequados.
- 2.2 Neste contexto, o Programa foi concebido para financiar: (i) obras múltiplas de infra-estrutura básica e serviços públicos; (ii) cinco projetos específicos de expansão de aeroportos e (iii) projetos de desenvolvimento institucional considerados prioritários para a dinamização do turismo na Região Nordeste do Brasil. No momento da aprovação do empréstimo, a lista de projetos analisados incluía 160 obras múltiplas considerando todos os setores elegíveis do programa, os projetos dos cinco aeroportos e programas de assistência técnica e reforço institucional aos órgãos participantes do Programa.

B. Objetivos e Escopo dos Estudos de Avaliação do PRODETUR/NE I

- 2.3 O Programa PRODETUR/NE II representa a segunda fase no apoio do BID para o desenvolvimento do turismo no Nordeste do Brasil. Como parte da preparação da operação PRODETUR/NE II, a Equipe de Projeto realizou várias avaliações sobre a execução e os resultados alcançados com o PRODETUR/NE I, entre elas, uma avaliação extensiva dos impactos do Programa na região do Pólo do Descobrimento – Bahia¹, uma avaliação dos impactos socioeconômicos e ambientais de uma amostra representativa, de projetos dos componentes financiados com o PRODETUR/NE I em de toda a região², e uma avaliação do ponto de vista técnico/construtivo³ e socio-ambiental⁴ de projetos de investimentos e de fortalecimento institucional financiados com Programa, nos pólos que compõem a amostra para a preparação do PRODETUR/NE II.
- 2.4 O presente relatório consolida os resultados dessas avaliações do Programa PRODETUR/NE I, as recomendações apresentadas e descreve como estas foram internalizadas na conceituação e estruturação do PRODETUR/NE II.
- 2.5 O primeiro estudo para a Costa do Descobrimento foi contratado com recursos do Fundo Espanhol, com o objetivo de avaliar os impactos do PRODETUR/NE I no Centro Turístico de Porto Seguro - atualmente denominado Pólo da Costa do Descobrimento – no Estado da Bahia, como estudo de caso, para proporcionar conclusões válidas que permitissem contribuir para melhorar o desenvolvimento de uma segunda etapa do Programa.
- 2.6 Esta área de estudo foi escolhida em função do volume de investimentos que recebeu, não somente com recursos do PRODETUR/NE, como de outras fontes públicas e especialmente do setor privado da área turística. Entendeu-se que o impacto do PRODETUR poderia ser melhor visualizado onde as intervenções se concentrassem em uma determinada região ou polo turístico e onde já existisse uma demanda turística forte, como a região da Costa do Descobrimento. Os níveis de investimento na área geraram efeitos significativos em termos econômicos, sociais e ambientais, cujos impactos consistiram o objetivo do estudo de caso.
- 2.7 Os investimentos do PRODETUR no pólo somaram US\$84 milhões, tendo o governo do Estado investido mais US\$50 milhões também em obras de infraestrutura e serviços sociais e, como resposta, o setor privado investiu na região mais de US\$242 milhões entre 1995 e 2001.
- 2.8 Além deste estudo de caso, a equipe de projeto contratou três outras avaliações mais focalizadas nos resultados da execução dos investimentos do Programa. O

¹ Avaliação da Costa do Descobrimento – BA; DERECS/A, março, 2001

² Avaliação dos Aspectos Ambientais e Socioeconômicos do PRODETUR I- Diomira Pinto e Sandra Whiting, julho, 2001

³ Infra-estrutura e obras de proteção ambiental: Relatório de Avaliação – EngºFabio Abreu, junho, 2001

⁴ Avaliação do Prodetur I nos estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe – Maria do Carmo Barbosa, março, 2001

segundo estudo foi realizado para uma amostra representativa de projetos cobrindo os diferentes componentes e os estados mais beneficiados com o programa, com o objetivo de avaliar: I) a qualidade das análises socioeconômicas dos projetos propostos; ii) os impactos econômicos do Programa em geral; iii) como foram considerados os aspectos ambientais e sociais na seleção, avaliação e supervisão da execução dos projetos; iv) como funcionou o Regulamento Operacional; e v) como foi o cumprimento com o contrato de empréstimo. O propósito da avaliação foi identificar os principais problemas do programa, visando prestar apoio na preparação da segunda etapa – o PRODETUR/NE II – e assegurar a inclusão de mecanismos para prevenir problemas semelhantes.

- 2.9 Este trabalho foi complementado com duas avaliações focalizadas respectivamente nos aspectos técnicos de projeto e na execução e no cumprimento dos componentes de proteção e mitigação ambiental de projetos nos pólos que compunham a amostra para a preparação do PRODETUR/NE II, juntamente com o pólo da Costa do Descobrimento - BA.

III. PRINCIPAIS RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES

A. O contexto do PRODETUR I

- 3.1 O Contrato de Empréstimo para o Programa PRODETUR/NE foi firmado entre o BID e o Banco do Nordeste em 1994. Este contrato foi pioneiro, caracterizando-se como um Programa Global de Investimentos Múltiplos de iniciativa regional, com execução descentralizada e sem participação da União.
- 3.2 A década de 90 foi um período de despertar do turismo como setor de grande potencial econômico. A Região Nordeste, nesta época, já se constituía como destino turístico conhecido pelo mercado nacional, sendo o Estado da Bahia seu maior expoente.
- 3.3 Entretanto, o aparato institucional e organizacional para o desenvolvimento do setor turismo era bastante incipiente, assim como a fragilidade dos ecossistemas das áreas costeiras, que são o principal atrativo da região, composto por praias, dunas e lagoas, que exigiam mecanismos de preservação e regulação que o Estado não tinha condições de operacionalizar.
- 3.4 Neste contexto surgiu o PRODETUR/NE, com o objetivo de financiar projetos que incrementassem o setor turismo em nove estados brasileiros que compõem a Região Nordeste, estados estes em diferentes estágios de desenvolvimento e, financiando projetos dos mais diversos componentes, representados por sistemas viários, aeroportos, saneamento básico, recuperação de patrimônio histórico, fortalecimento institucional, entre outros.
- 3.5 O Programa, até o primeiro semestre de 1996, vinha encontrando dificuldades de ordem financeira para apresentação de projetos técnicos por parte dos estados. A

partir de agosto de 1996, quando se integrou ao elenco de projetos prioritários do Governo Federal, o Programa ganha novo dinamismo, impulsionado também pela participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, aportando recursos para a contrapartida dos estados e municípios.

- 3.6 O Programa sofreu ainda alterações importantes que possibilitaram maior agilidade nas operações de crédito, como a criação de categorias para o financiamento de estudos e projetos. Estas ações foram eficazes para a performance do PRODETUR/NE, que conseguiu superar obstáculos, financiando o equivalente a 200 projetos até meados de 2001.

B. Objetivos do PRODETUR I e seu impacto econômico

- 3.7 O objetivo do Programa foi reforçar a capacidade da Região Nordeste em sustentar o crescimento do setor turístico, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico da região. Para atingir tal objetivo, o programa deveria proporcionar infra-estrutura básica e serviços públicos em áreas onde já existia uma atividade turística crescente, onde o setor público não conseguisse acompanhar o incremento da demanda. Esperava-se que tais investimentos beneficiassem amplamente a população de baixa renda, além de alavancar investimentos de grupos privados no setor turismo.

- 3.8 Assim, o primeiro Programa foi concebido para financiar obras múltiplas de infra-estrutura básica e serviços públicos (rodovias, esgoto sanitário, abastecimento d'água, drenagem, urbanização, patrimônio histórico, preservação e restauração ambiental, e aeroportos pequenos), cinco projetos específicos de expansão de aeroportos e projetos de desenvolvimento institucional, considerados prioritários para a dinamização do turismo na Região Nordeste.

- 3.9 O PRODETUR/NE teve, sem dúvida, um impacto relevante na melhoria da infra-estrutura básica dos estados da região, notadamente quanto às condições de saneamento básico e transportes, este último rodoviário e aéreo. Somente estes três componentes, quais sejam, rodovias, saneamento e aeroportos, foram responsáveis por aproximadamente 84% do valor total do programa.

- 3.10 Outro indicador favorável ao PRODETUR refere-se ao incremento do fluxo turístico para a Região Nordeste. Ao analisar o comportamento deste fluxo durante a década de 90, observa-se que há um crescimento do número de turistas durante todo o período. Desta forma, o Programa atuou na área onde a demanda turística vem se incrementando significativamente nos últimos anos, sendo o Estado incapaz de absorver os investimentos necessários à pressão do setor.

- 3.11 Ao desagregar a série histórica em dois períodos, antes e depois de 1997, sendo que o segundo período coincide com a época do PRODETUR/NE, verifica-se um crescimento do fluxo de turistas no primeiro período de 4,8% ao ano e, após 1997, o crescimento anual observado é de 17,3% ao ano.

Fluxo de Entradas de Hóspedes nos Meios de Hospedagem Classificados										
Número de Hóspedes										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
São Luis (2)	49.679	51.300	46.012	51.300	50.826	58.985	57.579	101.986	100.900	93.559
Teresina (1)	16.277	20.882	21.825	23.012	24.841	26.284	25.045	31.557	35.566	45.870
Fortaleza (2)	183.505	202.151	170.666	174.560	184.083	187.428	220.039	242.936	340.792	339.276
Natal (2)	115.288	153.997	136.364	205.561	222.603	269.362	215.149	232.214	266.593	331.182
João Pessoa (2)	56.913	60.569	41.480	43.679	47.599	60.851	63.509	126.483	132.225	126.875
Recife (2)	217.482	212.308	253.095	324.424	388.341	330.887	345.690	430.530	456.164	520.776
Maceió (2)	131.581	131.233	100.882	130.812	125.074	128.786	106.093	187.035	223.298	267.781
Aracaju (2)	65.703	75.667	63.112	74.602	78.676	81.078	83.576	83.031	99.377	91.284
Salvador (2)	258.960	296.662	290.453	317.084	337.297	342.863	330.410	416.373	431.935	517.553
NORDESTE	1.095.388	1.204.769	1.123.889	1.345.034	1.459.340	1.486.524	1.447.090	1.852.145	2.086.850	2.334.156

Taxa de Crescimento do Fluxo de Entradas de Hóspedes nos Meios de Hospedagem Classificados												
Taxa de Crescimento do Número de Hóspedes												
	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	90/99	Taxas Anuais	
											90/96aa	96/99aa
São Luis (2)	3,3%	-10,3%	11,5%	-0,9%	16,1%	-2,4%	77,1%	-1,1%	-7,3%	88%	2,5%	17,6%
Teresina (1)	28,3%	4,5%	5,4%	7,9%	5,8%	-4,7%	26,0%	12,7%	29,0%	182%	7,4%	22,3%
Fortaleza (2)	10,2%	-15,6%	2,3%	5,5%	1,8%	17,4%	10,4%	40,3%	-0,4%	85%	3,1%	15,5%
Natal (2)	33,6%	-11,5%	50,7%	8,3%	21,0%	-20,1%	7,9%	14,8%	24,2%	187%	11,0%	15,5%
João Pessoa (2)	6,4%	-31,5%	5,3%	9,0%	27,8%	4,4%	99,2%	4,5%	-4,0%	123%	1,8%	25,9%
Recife (2)	-2,4%	19,2%	28,2%	19,7%	-14,8%	4,5%	24,5%	6,0%	14,2%	139%	8,0%	14,6%
Maceió (2)	-0,3%	-23,1%	29,7%	-4,4%	3,0%	-17,6%	76,3%	19,4%	19,9%	104%	-3,5%	36,2%
Aracaju (2)	15,2%	-16,6%	18,2%	5,5%	3,1%	3,1%	-0,7%	19,7%	-8,1%	39%	4,1%	3,0%
Salvador (2)	14,6%	-2,1%	9,2%	6,4%	1,7%	-3,6%	26,0%	3,7%	19,8%	100%	4,1%	16,1%
NORDESTE	10,0%	-6,7%	19,7%	8,5%	1,9%	-2,7%	28,0%	12,7%	11,9%	113%	4,8%	17,3%

Fonte: Grupo Técnico de Planejamento/Fundação CTI-NE; Órgãos Oficiais de Turismo.

NOTAS: (1) Dados estimados de 1993 a 1999.

(2) Base de dados incluindo MHs classificados e assemelhados a partir de 1997.

- 3.12 É difícil isolar o efeito do PRODETUR neste comportamento, uma vez que outras variáveis também relevantes contribuíram para o melhor desempenho do setor turismo, ocorrendo uma sinergia de várias ações durante um mesmo período. A primeira delas refere-se ao período de estabilidade econômica pós 1994, que muito contribuiu para o planejamento doméstico das férias familiares e utilização de pacotes turísticos. Outra variável importante foi a ampliação de gastos promocionais com turismo, em feiras especializadas do setor e também na mídia, realizado pelas secretarias estaduais de turismo. Também a desvalorização cambial teve influência, fazendo com que uma parcela dos turistas domésticos que iam ao exterior alterassem seus planos, se dirigindo ao Nordeste.
- 3.13 Utilizando-se de estudos já realizados com matriz de insumo-produto, foi possível quantificar os impactos dos investimentos públicos realizados com recursos do Programa como um todo, especificamente quanto a geração de emprego e renda. Verifica-se que os investimentos concluídos do PRODETUR/NE foram capazes de: i) criar 46.311 empregos diretos e indiretos e ii) possibilitar uma renda gerada para a economia nordestina de mais de US\$600 milhões.⁵
- 3.14 Para a área da Costa do Descobrimento, onde houve uma concentração de investimentos e uma demanda turística forte, observam-se alguns indicadores importantes como: i) crescimento de 76% do número de estabelecimentos ligados ao turismo somente no município de Porto Seguro, no período 1995/1999; ii) relação de \$7,26 entre investimento privado e público; iii) empregos diretos gerados pelas obras do PRODETUR: 3.749; iv) aumento do fluxo turístico de 67%; e v) um crescimento da receita, no mesmo período, de 13%. Neste caso, o

⁵ In IPE. Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 27, 1997. Elaborado a partir da Matriz de Insumo-produto do Brasil, 1992.

programa atuou de acordo com seu objetivo de reforçar áreas com crescimento de demanda. Analisando a composição de investimentos para os outros estados da região, observa-se que nem todos priorizaram este critério, ou seja de implantar projetos em áreas com maior demanda turística.

- 3.15 Quanto à parcela da população de baixa renda beneficiada pelo Programa, estimativas realizadas indicam que do total de população beneficiada pelo PRODETUR, aproximadamente 80% pode ser considerado como de famílias de baixa renda.

C. Avaliação da execução do Programa

- 3.16 Como já ressaltado, o Programa contribuiu significativamente para melhorar as condições de acessibilidade turística da região para os mercados nacional e internacional, as condições de estadia do turista e a qualidade dos serviços urbanos à população residente. Além disso, o Programa financiou diversos projetos de recuperação de dunas, proteção de lagoas costeiras e mananciais, gestão de unidades de conservação e criação de áreas de proteção ambiental. Tais projetos proporcionaram importantes benefícios sociais, além dos ambientais, propiciando grande aprendizado, visto o caráter pioneiro das atividades desenvolvidas em muitos estados, apesar das dificuldades de ordem institucional e econômica enfrentadas por muitos dos órgãos executores.

- 3.17 Apesar dos resultados turísticos comprovarem os benefícios do Programa, os estudos de avaliação realizados mostram que nem sempre os investimentos realizados tiveram efeitos exclusivamente positivos, especialmente na área social e ambiental, assim como em limitar o alcance de certos benefícios econômicos. Isso se deveu fundamentalmente pela ausência de programas e planos que contemplassem de forma global os impactos que o crescimento do turismo teria sobre o território, o meio ambiente e a sociedade. A falta de um marco de compromisso de planejamento e gestão territorial urbana, com enfoque ambiental e turístico, gerou problemas de gestão e articulação entre os atores, que resultou em impactos negativos observados nas áreas beneficiadas pelo Programa, os quais resumem-se a seguir.

1. Impactos Sociais

- 3.18 Como impactos diretos associados ao PRODETUR/NE I a maioria dos problemas identificados durante a execução do programa estão relacionados à *falta de consulta e transparência nas decisões sobre o PRODETUR e mesmo projetos específicos*. À exceção do Rio Grande do Norte, todas as manifestações colhidas durante as avaliações e em contatos mantidos entre a equipe de projeto do Banco e representantes dos municípios e da sociedade civil, ressaltam a “inexistência” de participação no processo de execução do PRODETUR/NE I e de tomada de decisão sobre os investimentos incluídos nos subempréstimos. Além disso, o programa não oferecia mecanismos claros para assegurar a participação e consulta de forma sistemática. Consultas limitaram-se às poucas oportunidades oferecidas

- a população afetada ou interessada durante a formulação e construção de projetos, normalmente associadas a audiências públicas, quando convocadas no âmbito de um EIA e RIMA.
- 3.19 Como resultados, a execução de investimentos financiados pelo Programa gerou conflitos com a população local, não tanto por objeção aos projetos mas por um descontentamento com a atuação pouco transparente do Estado na decisão sobre os projetos e sua execução. Por exemplo, em vários projetos de saneamento para os quais não se exigiu EIA, a falta de oportunidade de consulta resultou em conflitos com a população da área de influência, e conseqüente mudança de localização de obras, com atrasos e custos adicionais desnecessários ao projeto. Em outros casos, projetos de saneamento não atingiram os objetivos propostos, por dificuldades ou falta de disposição dos usuários em conectar-se ao sistema, seja por desinformação, seja por falta de recursos, comprometendo assim a viabilidade econômica do empreendimento.
- 3.20 Aconteceram também conflitos entre comunidades, ONG e o Estado, com a localização de vários trechos nas estradas, os quais resultaram na necessidade de mudar os trechos para evitar cruzar uma reserva indígena, um manancial, ou outra área sensível. Nesses casos, observa-se uma combinação de problemas, como falta de estudos básicos suficientemente detalhados (vide item B.1), falta de considerar aspectos ambientais ou sociais durante o planejamento do projeto, e/ou falta da divulgação suficiente dos projetos e a participação das comunidades afetadas no planejamento. Não havia exigência explícita no contrato de empréstimo nem no Regulamento Operacional quanto à divulgação ampla dos projetos ou a participação das comunidades no desenvolvimento dos projetos.
- 3.21 Atualmente se verifica um maior amadurecimento, tanto da sociedade civil como das agências estaduais e municipais, quanto à importância da participação da sociedade para dar sustentabilidade às ações de desenvolvimento turístico de uma área. Em alguns casos, a própria sociedade local foi bem sucedida em pressionar para alterar o trajeto ou localização de projetos, ou se organizou para formar grupos de acompanhamento na construção de estradas e para definição de planos de manejo de APA.
- 3.22 Num contexto mais indireto, o programa PRODETUR converteu-se numa espécie de marca registrada em toda a região, sendo muitas vezes associado a obras e ações que foram financiados com recursos públicos próprios ou pela iniciativa privada. Como resultado do impacto na economia das áreas beneficiadas, assim como a melhoria nos níveis de emprego e renda da população local e melhoria dos serviços oferecidos a população de baixa renda, o Programa gerou ou intensificou alguns *impactos sociais indiretos decorrentes do crescimento urbano*, como aumento da migração interna no estado, com conseqüente crescimento de favelas e assentamentos sem infra-estrutura adequada, prostituição, aumento de criminalidade. São problemas observados em todos os estados analisados e que não foram analisados por ocasião do PRODETUR I e para os quais não há estatísticas confiáveis. Problemas como a migração e crescimento dos núcleos de pobreza

nas cidades turísticas estão associados a diversos fatores sociais, entre eles as condições econômicas por que passa uma área, como por exemplo o colapso da cultura do cacau no recôncavo baiano, expectativa de geração de empregos nas áreas beneficiadas com programas de desenvolvimento, e também condições climáticas, quando períodos prolongados de seca expulsam a população afetada inchando as favelas das maiores cidades e gerando queda na qualidade de vida. É importante assinalar que, por mais que estas populações imigrantes (campo/cidade) estejam alojadas em áreas urbanas sem serviços e infra-estrutura básica, elas em geral têm condições de serem melhor atendidas pelas Prefeituras locais, pois estarem mais adensadas.

- 3.23 Como conclusão das avaliações em termos de impactos sociais, é evidente que a atividade turística não pode resolver por si mesma o grave problema social observado em toda a região, que existe anteriormente ao Programa. Nesse sentido, em nenhuma circunstância um programa como o PRODETUR poderia resolver a magnitude dos problemas sociais enfrentados na região, sendo necessária uma integração de outras políticas e aplicação de recursos de outros programas diretamente orientados à área social e a geração de atividades econômicas em outros setores além do turismo.

2. Impactos Ambientais

- 3.24 Como foi desenhado, o PRODETUR constitui um programa de desenvolvimento regional com múltiplos atores (nove estados, governo federal e Banco do Nordeste como mutuário) e com investimentos realizados em diversos setores, principalmente infra-estrutura e fortalecimento institucional. Portanto, o esquema de execução e acompanhamento foi necessariamente descentralizado e apoiado na capacidade das instituições estaduais de desempenhar suas funções.
- 3.25 A avaliação parcial dos resultados do programa indica a ocorrência de alguns problemas de execução que tiveram reflexos na qualidade das obras e no alcance dos impactos sobre o meio ambiente. Os resultados variaram dependendo do estado e do tipo de projeto. Como já era esperado, as obras de transporte viário concentram um maior número de problemas e de queixas apresentadas. A maioria dos problemas estão associados aos seguintes fatores:

a) Detalhamento dos projetos e alcance da avaliação ambiental

- 3.26 Muitos projetos foram *desenvolvidos sem o devido detalhe quando de sua aprovação*, em especial os projetos de rodovias. A exigência de cumprimento de inúmeras medidas de controle e mitigação nas licenças ambientais é uma clara indicação da falta de informação “ex-ante”, exigindo uma fiscalização muito mais constante do respectivo órgão estadual de meio ambiente - OEMA. Houve conflitos gerados em alguns projetos de estradas, seja com a localização de vários trechos, seja por problemas construtivos, e como consequência, *os projetos foram sendo modificados praticamente durante a construção, sem uma correspondente*

atualização dos estudos ambientais. Portanto os EIA e PCA não incluíram todas as medidas mitigadoras que seriam requeridas.

- 3.27 Embora, em muitos casos, a obra tenha sido projetada com critérios razoáveis de engenharia e controle ambiental, como no caso da rodovia estruturante no Ceará, não houve preocupação em *disciplinar o uso e ocupação das faixas lindeiras*, com definição de áreas de descanso e localização e regulamentos para atividades comerciais. Além disso, *a ocupação desordenada*, somada à *deficiência nos aspectos de segurança* do usuários e da população lindeira, tem constituído *riscos de acidentes nas estradas* onde a velocidade média aumentou significativamente.

b) Cumprimento das medidas mitigadoras:

- 3.28 O processo de *monitoramento pelas autoridades estaduais mostrou não ser eficiente*, para identificar modificações em projetos e exigir revisão das licenças emitidas. Observou-se em muitos casos que os *empreiteiros das obras não cumpriram com as exigências estabelecidas nos EIA e RIMA* e nas condições expressas nas licenças ambientais emitidas pelo OEMA. Em alguns casos a falta de controle e proteção ambiental tem causado danos ambientais (erosão, aterros nos rios, destruição não necessária de áreas naturais). Num caso, o Banco do Nordeste suspendeu os desembolsos até a recuperação ambiental do trecho. Quase todos os projetos analisados nas diversas avaliações, faltavam a recuperação das áreas degradadas pelas obras (áreas de empréstimo, jazidas, canteiros, caminhos de acesso, etc.). Em alguns projetos ela não foi prevista no orçamento ou nas licitações, enquanto em outros projetos foram previstos recursos nos orçamentos e exigências técnicas nos documentos de licitação.

- 3.29 O não cumprimento parece indicar que o problema relacionou-se com a falta de acompanhamento adequado durante a construção das obras e/ou a falta de exigir a restauração das empreiteiras como condição contratual. O processo de gestão dos projetos, realizado pelas UEE's foi muito específico, limitando-se a basicamente a "engenharia do projeto" e não considerou o monitoramento dos aspectos ambientais, como se discute mais adiante nos aspectos institucionais. Os departamentos estaduais de rodovias (DERs) em geral não têm internalizados adequadamente os aspectos ambientais. A situação foi variável em cada estado, dependendo da capacidade e experiência do OEMA e os DER.

c) Ocupação da faixa costeira:

- 3.30 A falta de instrumentos de planejamento, tanto no nível estadual como principalmente municipal, para disciplinar a ocupação do território das áreas beneficiadas pelos programa gerou em alguns casos uma *ocupação inadequada das áreas costeiras com prejuízos as áreas frágeis que deveriam ser protegidas, assim como especulação imobiliária* e a conseqüente proliferação de loteamentos, seja em locais inadequados, seja com parcelas muito reduzidas, podendo comprometer a capacidade de suporte natural destas áreas. O programa financiou projetos de conservação ambiental e planejamento regional promovidos pelos

estados, e previu recursos para fortalecimento institucional de municípios nos aspectos de planejamento e zoneamento ambiental, com o objetivo de prevenir esses impactos. Entretanto, os resultados foram menos efetivos que o esperado, por diversos motivos, seja por limitação dos projetos de conservação, e principalmente por deficiências de articulação institucional entre estado e municípios, como detalhado mais adiante.

d) Implementação de unidades de conservação:

3.31 O Programa beneficiou estados com a criação de áreas de conservação e recuperação de praias, dunas, lagoas e outros sistemas ambientais, afetando um total de 70.400 ha. Apesar dos avanços inequívocos para maioria dos estados, os objetivos não foram totalmente alcançados por diversos motivos:

- a. Muitas áreas de proteção ambiental, como no caso do Ceará, prevendo a proteção de dunas, lagoas ou estuários, forma delimitadas de maneira muito restrita, não considerando as áreas de estorno ou “bacias de contribuição” que têm influência direta sobre o ecossistema que se visa proteger;
- b. Várias APA (áreas de proteção ambiental) foram criadas como mecanismo de suprir as deficiências da falta de instrumentos de planejamento territorial dos municípios. Como unidades de conservação de uso direto, as APA não tem suas terras desapropriadas, sendo que os proprietários devem seguir as normas de uso do solo estabelecidas nos planos de manejo. Estes, por sua vez, muitas vezes não apresentaram o nível de qualidade desejado, não incorporaram os municípios na sua concepção e discussão, e não foram assegurados recursos humanos e financeiros para sua manutenção, e portanto sua viabilidade ficou comprometida, como ocorreu mais de uma vez na área da Costa do Descobrimento.
- c. Como resultado das deficiências de implantação, muitas APA criadas sofrem pressões muito fortes de urbanização sem controle, manifestada por uma intensa especulação imobiliária, além de ocorrer atividades impróprias, como minerações, disposição de lixo e desmatamentos.
- d. Algumas unidades de conservação foram criadas como compensação por perdas ecológicas causadas por projetos de estradas; entretanto, não houve recursos suficientes ou interesse do poder público em finalizar os planos de manejo e operação, que dêem sustentabilidade as unidades, como observado no Parque Botânico na costa do Ceará. Quando o plano de manejo se concretizou, os resultados foram bastante positivos, como foi o caso do Parque das Dunas em Natal, reativado com recursos do PRODETUR, e reconhecido pela população como um grande benefício para a cidade.
- e. Algumas unidades de conservação foram criadas como compensação por perdas ecológicas causadas por projetos de estradas; entretanto, não houve recursos suficientes ou interesse do poder público em finalizar os planos de

manejo e operação, que dêem sustentabilidade as unidades, como observado no Parque Botânico na costa do Ceará. Quando o plano de manejo se concretizou, os resultados foram bastante positivos, como foi o caso do Parque das Dunas em Natal, reativado com recursos do PRODETUR, e reconhecido pela população como um grande benefício para a cidade.

3. Aspectos institucionais e de planejamento

3.32 As avaliações realizadas sobre os resultados do PRODETUR/NE I mostram que muito dos problemas sociais e ambientais decorrem de dificuldades de natureza institucional e de planejamento enfrentados pelos participantes do Programa. e que estão resumidos a seguir:

a) Estratégias de turismo dos estados:

3.33 Os Planos Estaduais Estratégicos de Turismo desenvolvidos pelos estados geralmente se inserem em seus Programas de desenvolvimento de longo prazo. Uma avaliação de alguns planos mostrou que estes não foram dirigidos às questões chave, tais como os possíveis desdobramentos da geração de fluxos turísticos nos municípios. A maioria dos planos considera o PRODETUR como uma linha de financiamento de investimentos, em particular infra-estrutura, o que se reflete nas estratégias e *ações dirigidas exclusivamente à oferta turística, com a omissão de ações fundamentais em relação à demanda*, um aspecto fundamental em quase todas as áreas beneficiadas, dadas as suas características de forte sazonalidade.

3.34 Além disto, não houve a avaliação das limitações das municipalidades para lidar com o aumento dos fluxos turísticos e administrar adequadamente seus territórios. Os referidos planos estratégicos revelaram-se insuficientes na definição de diretrizes que permitissem integrar as diversas ações de investimento em áreas definidas e ao mesmo tempo orientar os municípios nas decisões necessárias para assegurar um desenvolvimento sustentado dos destinos turísticos. Como resultado os investimentos muitas vezes não foram concebidos de maneira integral, levando à ocorrência, como já discutido, de impactos sociais e ambientais indiretos não previstos em função dos desdobramentos na geração de fluxos turísticos em municípios despreparados para recebê-los.

b) Planejamento e gestão municipal:

3.35 O principal problema encontrado em todas as áreas estudadas nas avaliações é precisamente a falta de envolvimento dos municípios desde o princípio, *a fragilidade e debilidade da organização institucional e a carência de instrumentos de gestão pública*. Constatou-se como deficiência mais prevalente do programa em execução, onde em muitos casos *a baixa participação dos municípios* na proposição das ações do PRODETUR I e na gestão do espaço (atribuição municipal inequívoca) gerou muitos dos problemas ambientais, sociais e econômicos verificados durante a avaliação parcial do PRODETUR I.

3.36 A falta de envolvimento das autoridades municipais e a falta de qualidade dos “planos de turismo” elaborados com recursos do Programa teve desdobramentos em diversos aspectos já indicados anteriormente, desde a ocupação desordenada do solo, especulação imobiliária, incapacidade financeira de administrar o aumento do fluxo turístico e de prover os serviços urbanos, em especial o manejo dos resíduos sólidos. Entre as observações realizadas ressaltam-se as seguintes:

- a. Muitos *municípios não incorporaram as diretrizes* desenvolvidas para as APA criadas nos planos diretores financiados pelos estados, ou não tiveram condições e recursos para implementá-los. Os municípios são os principais beneficiários do Programa. Entretanto, a falta de articulação e diálogo com o Estado levou a atitudes de antagonismo e falta de vontade política, ao invés de um engajamento em realizar as ações necessárias para evitar os problemas observados.
- b. Os Planos Diretores dos Municípios, quando elaborados, o foram tardiamente, quando os investimentos do PRODETUR I já estavam sendo implementados ou ainda em alguns casos já haviam sido finalizados. Em alguns casos, como na Bahia, as autoridades estaduais utilizaram a criação de APA em grande número como instrumento de planejamento regional, sem a devida participação dos municípios envolvidos, com o objetivo de tentar ordenar e regular a ocupação de extensas áreas frágeis ainda pouco perturbadas. Entretanto, como já indicado, sua implantação efetiva foi comprometida, já que para ter resultado o zoneamento recomendado para uma APA deve ser resultado de um *diálogo e consenso entre os municípios envolvidos, os quais deverão incorporar as diretrizes no âmbito de seus planos de uso do solo*. Nos casos em que houve uma maior integração com os municípios, como no Pólo Costa das Dunas (RN), observou-se um avanço na identificação das necessidades de complementar as ações e investimentos nos municípios beneficiados pelo Programa, inclusive com providências sendo tomadas com recursos outros que não do PRODETUR.
- c. A grande maioria das prefeituras municipais *carece de conhecimento técnico e recursos para implantar as ações voltadas ao planejamento e gestão turística* e ambiental, não possuindo estrutura administrativa formal, ou mesmo grupo informal, que trate da questão ambiental. A criação de Conselhos Municipais, seja de turismo ou de defesa do meio ambiente, na maioria dos casos não é acompanhada de provisão de recursos para seu funcionamento. Como resultado, salvo poucas exceções como no Município de Tamandaré (PE), a maioria desses conselhos encontram-se desativados ou funcionam sob sérias dificuldades, por não possuir estrutura nem conscientização ambiental necessária para seu funcionamento.
- d. Com poucas exceções, *não se realizaram os projetos de desenvolvimento institucional como previsto* no Programa, especialmente quanto à capacitação de recursos humanos nos municípios. Em outros casos, as dificuldades de articulação institucional resultaram em uma grande defasagem entre o início

de obras e o desenvolvimento institucional que deveria anteceder-las. Segundo as avaliações, parece ter havido uma certa indefinição quanto à importância deste componente no âmbito do Programa, em parte porque, embora o mesmo tenha concebido as ações de desenvolvimento institucional como pré-requisito ao início das obras múltiplas, não havia exigência contratual ou regulamento operacional específico nesse sentido. Além disso, previa-se que aquelas ações deveriam ser financiadas exclusivamente com recursos de contrapartida, o que se mostrou inviável, atrasando ainda mais sua execução. Com a adoção de financiamento de DI por meio dos subempréstimos, este componente finalmente pode ser executado.

4. Regulamento Operacional e Gestão do Programa

a) Efetividade da supervisão técnica do Banco do Nordeste:

- 3.37 Conforme estabelecido no contrato de empréstimo, foi criada uma Unidade Executora Central no Banco do Nordeste com responsabilidade de coordenar o programa de acordo com os parâmetros especificados no contrato. Também estabeleceu-se uma unidade de gerência ambiental (Grupo Interdepartamental de Meio Ambiente – GIMAM), que ao início do PRODETUR estava dedicada à avaliação e acompanhamento ambiental e social dos projetos com procedimentos e responsabilidades claros e pessoal tecnicamente capacitado. O sistema de análise e supervisão funcionou relativamente bem até 1998. Nessa ocasião, o Banco do Nordeste passou por um processo de reorganização gerencial que levou à adoção de uma estrutura matricial com a descentralização de várias funções. Como resultado, o Banco do Nordeste transferiu as responsabilidades de avaliação e acompanhamento dos projetos para três centrais regionais de operação (CENOPS) em Fortaleza, Recife e Salvador. Ao mesmo tempo, os aspectos ambientais foram incorporados em todas as operações do BN, não somente para o PRODETUR, e o GIMAM foi eliminado. As centrais regionais, no entanto, não contaram com especialistas em meio ambiente (salvo CENOP de Fortaleza), optando-se por capacitar os técnicos em cada central encarregando-os com a responsabilidade de também acompanhar os aspectos ambientais/sociais.
- 3.38 Como resultado da reorganização, o BN ganhou mais visibilidade e contato com os estados e as comunidades, melhorando a agilidade na coordenação da execução. Entretanto, ao mesmo tempo observou-se *uma perda na qualidade da avaliação e supervisão técnica e ambiental dos projetos*, e nos últimos anos o BN cumpria apenas com a formalidade de ter à disposição as licenças ambientais, sem entrar no mérito da qualidade dos documentos e estudos produzidos. Esta situação, somada à ação limitada dos OEMA explica a *ocorrência dos problemas técnicos e os impactos ambientais verificados na construção de algumas obras depois de 1998*.

b) Efetividade do Regulamento Operacional e esquema de gestão técnica e ambiental

- 3.39 De acordo com a concepção do Programa, as etapas que constituem a análise de viabilidade de um projeto, assim como as metodologias de avaliação técnica, econômica e ambiental contempladas no texto do Regulamento Operacional, estavam condizentes com as técnicas existentes para análise de projetos. O RO continha as orientações básicas para a elaboração dos projetos e os métodos indicados eram de conhecimento dos técnicos dos órgãos executores. Durante a execução do Programa o RO foi sendo aperfeiçoado e complementado para atender a novas necessidades e corrigir deficiências.
- 3.40 Destaca-se no entanto, que a *estratégia de controle de qualidade ambiental se mostrou insuficiente para assegurar a qualidade ambiental dos projetos*. O esquema de gestão e controle de qualidade ambiental dos investimentos financiados foi concebido sobre a base da *aplicação do sistema de licenciamento ambiental*, de acordo com a legislação do país em vigor, sob responsabilidade dos OEMA nos estados.
- 3.41 Para melhorar a capacidade dos OEMA de desempenhar suas funções com eficiência e qualidade, o componente de Desenvolvimento Institucional do Programa deu atenção especial a esses órgãos, responsáveis pela administração dos recursos ambientais e pelo controle ambiental, visto que a atuação destas entidades foi considerada fundamental para o sucesso do PRODETUR, já que os recursos naturais constituem a matéria prima do turismo no NE.
- 3.42 Em que pese as melhorias alcançadas com os programas de fortalecimento institucional, a maioria dos OEMA na região revelam ainda uma capacidade limitada para desempenhar suas funções na gestão ambiental do programa, especialmente na fiscalização da execução das obras e na implementação efetiva das APA. Em alguns casos, as OEMA encontram-se subordinadas a secretarias de desenvolvimento, com *comprometimento da independência das agências em assegurar a execução de projetos com a qualidade ambiental desejada*. A falta de coordenação entre as diversas secretarias e agências responsáveis por projetos financiados pelo programa, assim como a falta de envolvimento dos municípios, também contribuiu para a ocorrência das falhas de execução e dos impactos ambientais observados em muitos casos.
- 3.43 Deve-se acrescentar a isto que, para muitos destes OEMA, apesar do comprometimento dos governos estaduais em executar o PRODETUR/NE I, eles *não providenciaram em tempo os recursos orçamentários para cumprimento das tarefas* que eram de atribuição daqueles órgãos. Assim, apesar de terem sido realizados estudos para reestruturação destes órgãos, com recursos do PRODETUR I, não houve condições de implementação. Exemplo mais evidente ocorre com ADEMA de Sergipe, para a qual foi realizado todo um trabalho visando uma eficiente gestão dos recursos ambientais e que ficou no papel, pois o

Governo do Estado não previu recursos orçamentários para cumprir com o seu efetivo fortalecimento institucional.

- 3.44 Os resultados das avaliações demonstram que, em geral a maioria dos projetos cumpriu com os procedimentos mais bem definidos no regulamento, como a apresentação de EIA e RIMA e as licenças ambientais. Entretanto, outras exigências não foram bem definidas para sua execução e dependiam de supervisão externa, como a adoção de medidas de controle e proteção, não tiveram o mesmo êxito. Por exemplo, muitos projetos de rodovias não cumpriram com as medidas de mitigação estipuladas nos EIA, principalmente por não estarem incorporadas nos contratos de construção e por falhas de supervisão.

IV. LIÇÕES APRENDIDAS E RECOMENDAÇÕES PROPOSTAS

- 4.1 As avaliações realizadas apresentaram bastante coerência nos resultados e mostram que grande parte dos problemas são comuns aos diversos estados participantes, e portanto permitiram identificar claramente uma série de recomendações em função das lições aprendidas. A conclusão geral a que se chega é que a maioria dos problemas identificados estão relacionados não tanto à falta de elementos na conceituação do Programa, e sim à maneira como o mesmo foi implementado. Em outras palavras, o Programa incluiu os componentes e atividades financeiramente necessários para viabilizar o desenvolvimento turístico no NE, porém sua execução nem sempre foi adequada e os mecanismos de gestão não foram suficientes para enfrentar a complexidade dos atores e dos impactos advindos do turismo.
- a. *Turismo e desenvolvimento:* Em que pese os problemas encontrados na execução do Programa, está claro que o desenvolvimento turístico constitui uma estratégia eficaz para atrair investimentos privados, tanto nacionais quanto internacionais, e gerar receita e emprego ao continuar atraindo um número crescente visitas turísticas. Portanto as avaliações recomendam continuar apoiando o Nordeste neste setor, o qual mostra vantagens competitivas na região.
- b. *Planejamento da atividade turística:* Outra conclusão clara que se chegou com as avaliações é que o desenvolvimento do turismo constitui uma atividade muito complexa e dinâmica, que exige um planejamento e gestão cuidadosos das ações e investimentos para antecipar e minimizar os riscos sociais e ambientais associados aos efeitos indiretos do crescimento urbano, a ocupação descontrolada do espaço, e o comprometimento dos recursos naturais. Como resultado, recomendou-se que o desenvolvimento turístico deve focalizar-se em áreas de maior demanda, real ou potencial, e deve fundamentar-se em um plano de desenvolvimento turístico estruturado integrado. Este plano deve ser desenvolvido de forma democrática e participativa, com o objetivo de definir metas objetivas, e as ações e

investimento que permitam fomentar a oferta, promover a demanda e melhorar a qualidade do produto turístico. Além disso, nas áreas já beneficiadas pelo PRODETUR, o plano deve considerar a recuperação ou correção dos problemas causados pela execução dos investimentos.

- c. *Transparência e participação:* Associado sempre ao tema de planejar o desenvolvimento, encontra-se a necessidade de garantir a transparência e a participação efetiva de todos os atores envolvidos na atividade turística – municípios, poderes estadual e federal, autoridades ambientais, setor privado e a sociedade civil- no processo de desenvolvimento e decisão. Boas práticas foram observadas nos estados que estabeleceram mecanismos participativos abertos, como o Conselho de Turismo do Pólo da Costa das Dunas, em Rio Grande do Norte. Portanto, algumas recomendações importantes foram apresentadas como forma de suprir essa necessidade: (i) estabelecer um processo de planejamento participativo e de formação de consenso, em que os diversos atores possam decidir como o turismo será desenvolvido em suas respectivas comunidades; exemplos de recomendações específicas são a constituição de conselhos nos pólos e conselhos ambientais nos municípios; (ii) implantar mecanismos de difusão de informação sobre o programa de alcance nacional, estadual e municipal; (iii) audiências públicas obrigatórias para todos os projetos, e (iv) capacitação de líderes comunitários em planejamento e educação sanitária e ambiental.
- d. *Debilidade municipal:* Outra lição tirada das avaliações é a necessidade de se estabelecer as condições mínimas de gestão pública nos municípios para assegurar que os mesmos tenham capacidade de administrar os fluxos turísticos gerados pelas ações e investimentos para promover o desenvolvimento e captar os benefícios econômicos e sociais esperados. Constatou-se como problema predominante em todos os estados avaliados a grande debilidade institucional dos municípios, tanto para oferecer e administrar os serviços de sua competência, como para controlar e administrar o uso e a ocupação do território, frustrando assim as expectativas e o alcance dos benefícios econômicos do desenvolvimento. Como recomendação comum entre as avaliações e como forma de dar sustentabilidade ao turismo, tem-se a necessidade de fortalecer os componentes do Programa em atividades de fortalecimento institucional administrativo-fiscal, de planejamento físico-territorial e para a gestão ambiental e turística dos municípios, e, principalmente, assegurar que o compromisso de implementar estas medidas de fortalecimento seja assumido pelos municípios beneficiados antes da implantação dos investimentos em infra-estrutura.
- e. *Qualidade dos projetos e procedimentos técnicos do RO:* As avaliações realizadas sobre a qualidade dos estudos e projetos produzidos e as instruções contidas no Regulamento Operacional confirmam que um regulamento detalhado com instruções precisas, que cubram todo o ciclo de projetos, é essencial para programas complexos como este, para assegurar o desenho de

qualidade dos projetos. Como consequência, a avaliação do RO indica ser necessária um maior detalhamento e atualização de diretrizes técnicas para alguns tipos de projetos, assim como instruções complementares, especialmente quanto aos seguintes requisitos: (i) estudos de alternativas técnico/econômicos mais bem definidos e incorporados aos termos de referência para os estudos de concepção e projetos básicos, incluindo todos os custos – O&M, ambientais, reassentamentos, etc.; (ii) detalhamento das instruções para os projetos de engenharia considerando atividades acessórias, como áreas de empréstimo, vias de acesso, etc.; (iii) maior detalhamento dos estudos e procedimentos de análise socio-ambiental, com a análise dos impactos indiretos, disciplinamento de faixas lindeiras, requisitos de inclusão dos custos de mitigação e compensação ambiental em orçamentos para as obras e nos documentos de licitação; (iv) exigência de cláusulas expressas nos contratos de construção de obras, para a cumprimento das medidas mitigadoras e projetos ambientais; e (v) exigência de disciplinamento de áreas de entorno de obras indutoras, como rodovias, por parte das prefeituras municipais.

- f. *Esquema de gestão do Programa:* Como foi ressaltado em todas as avaliações realizadas, muitos dos problemas constatados estão relacionados com o processo de execução dos investimentos, e que programas de desenvolvimento como o PRODETUR necessitam um esquema de execução que responda às complexidades da atividade turística, que permita intervir de maneira tempestiva em função dos progressos e desdobramentos. Como resultado, uma série de recomendações foram feitas em relação a melhorias no sistema de gestão e acompanhamento do programa, tais como: (i) análise e supervisão estreitas por profissionais qualificados e dedicados ao programa no âmbito do Banco do Nordeste; (ii) contar com a avaliação técnica independente para aspectos sensíveis e potencialmente conflituosos, como planos de reassentamento involuntário; (iii) terceirizar uma supervisão /auditoria ambiental intensa de todos os projetos sujeitos ao licenciamento ambiental, para assegurar o cumprimento das exigências de mitigação e recuperação ambiental; (iv) definir um sistema de acompanhamento de obras que indique claramente as responsabilidades pela execução das ações necessárias para coleta de informações *ex-post* do projeto.
- g. *Estratégia de turismo:* Finalmente, fica claro a partir das avaliações, que o desenvolvimento turístico sustentável depende de um compromisso do setor público em um diálogo permanente entre todos os envolvidos e de trabalhar em cooperação estreita, tendo em conta as exigências do mercado, as necessidades da população local e as características dos destinos turísticos. A expansão do turismo na região Nordeste depende de uma diversificação dos mercados de origem dos turistas, suas exigências e os segmentos de demanda, sendo ainda um grande desafio a atração do turista internacional. Recomenda-se portanto estimar a demanda utilizando-se técnicas mais avançadas e que permitam analisar o tamanho do mercado e a sua competitividade interna da região sua posição frente a outros destinos.

V. PRODETUR/NE II – CONCEITUAÇÃO DO PROGRAMA E SOLUÇÕES ENCONTRADAS

- 5.1 Durante o desenvolvimento da segunda etapa do Programa PRODETUR/NE, e a partir dos resultados das avaliações da primeira etapa, ficou evidente que o Nordeste necessita “amadurecer” como destino turístico de interesse internacional, e portanto necessita complementar os esforços concretizados com o primeiro Programa. Assim, PRODETUR II foi concebido levando em consideração as lições aprendidas por meio das avaliações do programa anterior, buscando incorporar as recomendações apresentadas nos vários relatórios e considerando as restrições institucionais existentes na Região.
- 5.2 Através do PRODETUR/NE II o Banco *continuará apoiando o desenvolvimento do setor turístico na Região Nordeste do Brasil* por meio do financiamento de investimentos em infra-estrutura necessários para melhorar a prestação de serviços públicos exigidos pelo turismo em crescimento, assim como melhorar a qualidade de vida da população residente. Além disso, considerando as lições aprendidas com o PRODETUR/NE I, o programa se afasta da opção de investimentos isolados e estabelece os mecanismos básicos para assegurar que os investimentos futuros sejam compatíveis com os conceitos básicos de um turismo sustentável. Estes conceitos são os seguintes: (i) estabelecimento de pólos de turismo; (ii) um processo de planejamento integral e participativo; e (iii) ordenamento do processo de desenvolvimento com estabelecimento de pre-condições institucionais para a realização de investimentos em infra-estrutura. O Regulamento Operacional do programa internaliza a estratégia de gestão sustentável do desenvolvimento turístico nos estados participantes, com a incorporação de vários instrumentos e medidas de análise, supervisão do projeto, e avaliação e controle a longo prazo.
- 5.3 Para concretizar a estratégia, o Programa foi estruturado em torno de um processo de *planejamento integral participativo*, que define o ciclo do projeto. Este processo compreende o estabelecimento, pelos estados, de pólos turísticos e a elaboração de um plano integrado de desenvolvimento do turismo sustentável -PDITS. Os pólos turísticos compreendem grupos de municípios contíguos e com atrativos semelhantes ou complementares. Os municípios para participar do pólo e do Programa, devem comprometer-se a atender um nível de capacidade adequado para administrar a atividade turística em seu território de maneira sustentável Para atingir esta capacidade, o Programa inclui atividades de fortalecimento aos municípios(¶1.24 e 3.22 do Documento de Empréstimo⁶). Uma vez definido o pólo, o estado coordenará a elaboração do PDITS. O Plano integra as condições e as necessidades ambientais e sociais atuais com um enfoque estratégico, define as metas e um plano de investimentos para atender à demanda turística potencial no

⁶ Todos os parágrafos indicados neste capítulo referem-se ao Documento de Empréstimo para a operação BR-0313 aprovado pela Diretoria do Banco.

- pólo. O resultado previsto é a priorização dos investimentos e ações com base em sua contribuição à receita fiscal crescente proveniente do turismo, na capacidade dos municípios de captar parte dessa receita e reduzir a um mínimo as repercussões ambientais negativas vinculadas ao incremento dos fluxos turísticos e de população migrante(¶1.25; 3.23). A estratégia do Programa exige portanto, que os investimentos objeto de financiamento integrem o PDITS e prioriza as atividades vinculadas ao fortalecimento institucional dos municípios. No caso dos pólos prioritários que receberam investimentos do PRODETUR I, o plano incluirá a análise dos impactos de tais investimentos, incluindo a identificação de danos ambientais ou sociais cuja correção ou reabilitação deverão estar incluídas no plano de ação do PDITS.
- 5.4 O enfoque de *transparência e participação* está internalizado ao longo do ciclo de projeto. O processo de planejamento deverá assegurar a necessária transparência e a consideração dos interesses e necessidades locais, de maneira a dar um caráter sustentável ao desenvolvimento turístico. Os PDITS serão desenvolvidos em consulta com as comunidades afetadas e o correspondente Conselho de Turismo do Pólo, os quais serão criados ou fortalecidos em cada pólo. Os conselhos constituem o mecanismo estruturado para assegurar a participação dos grupos interessados e da sociedade civil, com uma representação equilibrada entre os setores público e não público, e servirão de foro para conciliar as estratégias turísticas para o pólo assim como acordar respectivas prioridades de ação. Prévia a sua aprovação pelo programa, cada PDITS deverá ser analisado e validado pelo conselho de turismo correspondente (¶3.16-17; 3.24). Os mecanismos de participação e controle social de âmbito local serão promovidos ou fortalecidos, como conselhos municipais de meio ambiente - COMDEMA e lideranças comunitárias (¶2.5; 2.12; 3.26;). O Regulamento Operacional do Programa prevê que cada PDITS seja discutido com as comunidades em todos os municípios integrantes do pólo (¶3.24) e cada projeto de investimento será objeto de consulta com a comunidade afetada durante seu desenvolvimento (¶3.32; 3.26 e 3.41). O Mutuário e os estados estabelecerão centros de informação pública e sítios na Internet para dar acesso à informação relacionada ao Programa (¶3.59) e para assegurar maior participação no nível estadual e regional, os estados promoverão seminários de sensibilização e avaliação com ampla participação dos segmentos interessados da sociedade(¶3.60) e será estabelecido um Foro de Acompanhamento Regional, incluindo representantes da sociedade civil de todos os conselhos de turismo dos pólos. Estes seminários e foros constituem o esquema de acompanhamento da execução do Programa, divulgação dos avanços e resultados e intercâmbio de experiências entre os executores, órgãos públicos e organizações da sociedade civil.
- 5.5 Para enfrentar os problemas causados pela *falta de capacidade dos municípios* em administrar os fluxos turísticos, melhor captar os respectivos benefícios econômicos e gerir o território de maneira mais sustentável, o Programa inclui vários mecanismos para assegurar o fortalecimento institucional das prefeituras municipais a ser concretizado nas etapas iniciais da execução do Programa. Ao estabelecer-se um pólo, os municípios participantes devem comprometer-se a

tomar as medidas necessárias para estar em condições de assumir as responsabilidades que lhe cabem. Como parte do PDITS, será avaliada a capacidade de gestão administrativa, fiscal e de planejamento dos municípios que compõem o pólo. O plano de ação do PDITS deve então priorizar a implementação das atividades de fortalecimento da gestão dos municípios financiados com recursos do Programa. Tais atividades incluem assistência técnica para aceder a programas de apoio à gestão administrativa e fiscal existentes, desenvolvimento de instrumentos de planejamento territorial e ambiental, como planos diretores zoneamento ambiental, e capacitação de servidores públicos e de conselhos municipais (§2.4-5; 3.31-32). Além disso, o Programa inclui como condições prévias ao desembolso que recursos para infraestrutura nos municípios, o avanço ou implementação das ações de fortalecimento, como a aprovação de planos diretores, instalação de conselhos municipais de meio ambiente, avanços nas atividades de capacitação em gestão turística, e o cumprimento de indicadores de melhoramento da gestão administrativa e fiscal para obras que requeiram operação e manutenção municipal (§1.16; 3.26).

- 5.6 Para evitar os problemas encontrados durante as avaliações quanto à *qualidade dos projetos e das diretrizes contidas no RO* do PRODETUR I, o regulamento que rege a execução e administração do Programa foi amplamente revisado e ampliado, com a inclusão de anexos técnicos específicos por projeto ou sub-componente, para orientar os executores. Estes anexos incorporaram todas as recomendações específicas formuladas para cada tipo de projeto ou obra, e contém critérios de elegibilidade e requerimentos para as avaliações técnicas, socioeconômicas e socio-ambientais, termos de referência básicos para os estudos, assim como os procedimentos e passos detalhados de preparação, licenciamento licitação, contratação e supervisão de obras e serviços (§3.20; 3.27-30). Os anexos técnicos para infra-estrutura têm aplicação para estudos e obras em: saneamento (abastecimento d'água e esgoto sanitário), resíduos sólidos; proteção e recuperação ambiental; transportes; patrimônio histórico; urbanização de orla; e aeroportos. Os critérios e aspectos ambientais e sociais estão incorporados diretamente às diretrizes técnicas e econômicas como forma mais eficaz de internalizar a análise socio-ambiental ao longo do processo de formulação dos projetos. As diretrizes específicas para cada atividade de avaliação socio-ambiental, realização de consultas, planos de reassentamento e obtenção das licenças ambientais estão detalhadas em um manual ambiental apenso a cada anexo técnico (§3.51). Os projetos não podem avançar no processo sem cumprir todas as exigências contidas no Regulamento Operativo e sem demonstrar a viabilidade técnica, ambiental, e econômica.
- 5.7 O *esquema de gestão do Programa* definido é resultado de um esforço de conciliar as recomendações formuladas pelas várias avaliações do programa anterior, as análises da capacidade institucional dos executores e sub-executores, assim como de incorporar as boas práticas conhecidas. O Programa inclui uma estrutura de execução que visa atender as características de planejamento integrado e participação na análise sistemática do avanço do Programa. A unidade

executora estará formada por profissionais qualificados nas áreas turismo e planejamento regional, análise de projetos, economia e finanças e gestão ambiental e social. Além disso, para atender às complexidades inerentes do programa, a unidade executora será apoiada por uma empresa de consultoria especializada para as tarefas de análise e acompanhamento dos PDITS e projetos, supervisão e auditoria ambiental de projetos e análise do impacto global do Programa (¶3.6-7).. Operacional estabelece que a supervisão do cumprimento das obrigações contratuais por parte dos empreiteiros durante a construção das obras, será realizada por empresas supervisoras contratadas pelo órgão co-executor. Estas empresas serão responsáveis por assegurar o cumprimento dos requisitos e especificações técnicas e ambientais por parte dos empreiteiros como condição para a liberação de desembolsos aos construtores(¶3.30; 3.53). Para completar o esquema de supervisão ambiental, o Programa inclui a realização de auditorias ambientais periódicas dos projetos de infra-estrutura contratadas pela unidade executora do Programa. Nas auditorias, os consultores analisarão o processo de aprovação de projetos, a supervisão das obras, o processo de licenciamento e o efetivo cumprimento das especificações ambientais e a execução dos projetos e medidas mitigadoras incluídas nos contratos de construção. Os relatórios de auditoria dos projetos serão remetidos à unidade executora do Programa e ao Banco (¶3.7; 3.30; 3.55).

- 5.8 Finalmente, o esquema de supervisão e controle permanentes do Programa alimentará um sistema de informação interno estabelecido pela unidade executora com o apoio da empresa especializada (¶3.7; 3.62) Este sistema consistirá numa base de dados de indicadores essenciais de desempenho e de impacto socioeconômico. O Marco Lógico do Programa, apresentado no Anexo 1, inclui indicadores econômicos ambientais e sociais para avaliar os resultados e impactos do Programa. Por exemplo, os indicadores ambientais incluem, entre outros: balneabilidade de praias; evidência de uso racional do solo na zona costeira e a área de influência do Programa de acordo com o Plano Diretor; qualidade de efluentes de estações de tratamento de esgotos e de água potável e qualidade de corpos receptores; número e tamanho de áreas ambientais protegidas; e mudanças nas atitudes e comportamento ambiental da população.
- 5.9 Quanto à *estratégia de turismo de longo prazo para a região*, verifica-se que a demanda turística depende de diversos fatores que são exógenos ao Programa, como os níveis de renda e os preços de destinos turísticos nacionais e internacionais que oferecem atrativos e produtos similares. Embora a Região Nordeste continue oferecendo preços competitivos, existem certos fatores como alterações no cenário econômico, que têm um impacto sobre a taxa de crescimento do setor e por consequência sobre a viabilidade econômica dos investimentos públicos em infra-estrutura. Além disso, a falta de dados confiáveis sobre o comportamento dessa demanda prejudica o estabelecimento de estratégias sustentáveis no longo prazo para o setor. Para suprir essa deficiência, serão desenvolvidos sob a coordenação do Ministério de Esporte e Turismo (MET) e acompanhado pelo BID, como parte inicial de execução do Programa, um estudo de demanda nacional e internacional regional e uma avaliação

ambiental estratégica, que em conjunto servirão de base para o desenvolvimento de novos pólos turísticos. A AAE complementarás avaliações socioambientais que se realizam no âmbito de cada PDITS e dos projetos específicos (¶3.33; 4.32).