

Produto I : AVALIAÇÃO GERAL E PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO FEDERAL DA ZONA COSTEIRA

1.1.Aspectos Gerais

O Plano Ação Federal - PAF é o instrumento operacional do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro PNGC II, instituído pela Lei No 7661/88, regulamentada pelo Decreto No 5.300/2004, assinado pelos ministérios do Meio Ambiente - MMA, Turismo - MTur, Planejamento e Orçamento - MPO e Defesa, entre outros. O PAF foi elaborado pelo Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro - GI-GERCO (onde o MTur é representado pelo Departamento de Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo), no âmbito da Comissão Interministerial dos Recursos do Mar-CIRM (no qual o MTur é representado pelo Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico).

Percebe-se que as linhas de ação previstas no **Plano de Ação Federal** guardam uma relação genérica com o componente Turismo. Todavia, a atividade é abordada na maioria das vezes como vetor de “pressão”, o que remete, imediatamente, para a necessidade de rediscussão do assunto, seja em relação a conceitos, seja quanto aos aspectos práticos de aplicação dos instrumentos de intervenção.

- a) Diferentemente de outras atividades, o turismo, muito mais que um vetor de impacto negativo, pode contribuir positivamente para a proteção ambiental ,á medida que favorece a organização de usos e espaços que poderiam ser abandonados, o que reforça a definição de que a atividade turística (e não apenas o ecoturismo) exige áreas e paisagens conservadas;
- b) Nas concepções de zoneamento/disciplinamento do uso do solo estão inseridas preocupações com a redução de conflitos, premissas essas anunciadas na documentação oficial das áreas ambiental e de turismo, nas diferentes esferas administrativas. Por sua vez, o texto traz uma variedade de terminologia e procedimentos técnicos/institucionais e legais que deixam dúvidas sobre o escopo, limites e potencialidades destas ferramentas. Têm-se, não raro, enfrentamentos de questões de natureza conceitual com ordenamento territorial, levando a interpretações de que a sua abordagem diferencia da terminologia de gestão territorial e de planejamento territorial. A gestão do território pressupõe negociação de conflitos para o estabelecimento de políticas públicas, abrangendo, pelo menos, três tipos de ações: (i) planejamento territorial que trata de planos e projetos associados aos usos; (ii) gerência operacional do território que incluem ações executivas e de rotina de cada órgão; (iii) ordenamento territorial que deveria ser visto como o estabelecimento de diretrizes legais de uso e de ocupação. A avaliação ambiental estratégica- AAE é também um instrumento para esse tipo de planejamento, apoiado em métodos de forte formulação de política, planejamento e avaliação ambiental. Apesar receber a influência das outras ferramentas , existem alguns consensos para a sua aplicação, a partir das iniciativas desenvolvidas pelo

MMA/SQA/PROGESTÃO - em decisões sobre políticas, planos e programas estruturantes com rebatimento sobre a base de recursos naturais e atividades socioeconômicas, pressupondo o envolvimento de setores de planejamento que tenham maior conteúdo estratégico; na integração de múltiplos setores e níveis de interesse, devendo ser absorvida pela matriz de planejamento e por todas as esferas de governo; em diferentes segmentos de produção, natureza social, informação/conhecimento, sempre visualizados como atividades de caráter econômico; em espaços regional, micro-regional, estadual, municipal ou outro recorte territorial passível de articulação com sistema de planejamento do desenvolvimento.

- c) Em resposta a demandas históricas, o MTur vem colocando em prática o Plano Nacional do Turismo, por meio de uma série de medidas e ações de interesse da gestão ambiental dos espaços litorâneos -os PRODETURs, o Programa de Segmentação do Turismo e o Programa de Regionalização do Turismo, sendo que as regiões turísticas definidas englobam os dezessete estados costeiros, na área de abrangência de 28 regiões, ou seja, 21% do total, incluindo cerca de 306 municípios/distritos ;
- d) A focalização do PAF na região nordeste deixa de fora grande parte dos interesses da atividade turística, dada a mobilidade dos fluxos e a vinculação dos mesmos com os diferentes segmentos e destinos. Por outro lado, qualquer planejamento apóia-se em um eixo condutor (como por exemplo regiões/sub-regiões associando objetivos e metas gerais para dar foco a procedimentos e ações ,

1.2.Aspectos Específicos

São listados a seguir os projetos do PAF que contém as principais interfaces com o Plano Nacional do Turismo:

1º) os projetos “Instrumentalização dos três níveis de governo para o ordenamento ambiental territorial, “Gestão integrada da orla marítima – Projeto Orla” contemplam, em seus objetivos específicos, atividades diretamente relacionadas ao macro-planejamento (via avaliação ambiental estratégica e zoneamentos estaduais), à capacitação de gestores, gestão da informação. Relativamente ao **Projeto de Instrumentalização**, o MTur tem interesse na elaboração dos produtos de diretrizes de uso e ocupação em escala nacional, regional e microrregional, os quais podem ser aplicados na mediação de conflitos e recuperação/revitalização de áreas degradadas (por exemplo regiões, produtos e destinos turísticos afetados por impactos ambientais. Assim, as informações decorrentes da avaliação de impactos e da construção de cenários constituem pressupostos para opções políticas, de planejamento do turismo sustentável e alternativas de produção e mercado, seja em termos das áreas de destino, seja na consolidação da matriz de segmentação turística; o aperfeiçoamento dos instrumentos de padronização e de compartilhamento das informações disponíveis, na forma de um sistema integrado de informação- Sistema de Informação sobre a Zona Costeira (SIGERCO), pode ser imediatamente articulado ao Sistema Integrado de Gestão do Turismo - SIGTUR; a definição do modelo de execução descentralizada e

participativa, por sua vez deve reforçar mecanismos e providências políticas para a integração entre fóruns e entidades do turismo com os organismos ambientais.

2º) o **Projeto Orla** tem como objetivo “ampliar a capacidade dos municípios e a articulação com a esfera estadual para aplicação dos seus procedimentos, em especial nas áreas de patrimônio da União, visando à ocupação ordenada dos espaços e o uso sustentável dos recursos ambientais, mediante parcerias entre os três níveis de governo e a sociedade”.

Entre suas atividades específicas, destacam-se a capacitação de gestores e o desenvolvimento, em conjunto com os municípios, de alternativas para otimização de receitas, arranjos institucionais e gerenciais, de articulação intermunicipal; o atendimento às questões de natureza locacional, tecnológica relacionadas à solução/minimização dos efeitos da erosão costeira, e normativa relacionadas aos usos e ocupação da orla, viabilizando a inserção das propostas de intervenção em programas de fomento, especialmente nas áreas de turismo, de infra-estrutura e desenvolvimento urbano. Três vertentes podem ser objeto de integração com o MTur: capacitação de gestores municipais, assistência técnica para a preparação dos projetos executivos e a linha de Extensão Ambiental Litorânea .

3º) O **Projeto Estratégia para Reserva de Áreas para a Proteção Ambiental da Zona Costeira e Marinha** aponta para as vertentes de preservação e conservação, sendo pertinente à indicação de mecanismos de gestão público-privado para o alcance desses propósitos, tal como prevê o Decreto nº3725/2001 ao assinalar a “implementação de projetos demonstrativos de uso sustentáveis dos recursos naturais a título de compensação por possíveis impactos ambientais de ...”.Nesse contexto inserem-se as regiões turísticas definidas pelo Programa de Regionalização e a matriz de segmentação turística, com destaque para o ecoturismo, turismo de pesca, turismo náutico e turismo de aventura.

4º) O **Projeto Agenda Ambiental Portuária** deve incorporar, em suas metas e ações, as demandas de consolidação de critérios para designar “portos Turísticos” internacionais e nacionais onde ocorrerá a primeira e a última escala de embarcações comerciais de turismo procedentes ou com destino ao exterior, conforme decreto nº 4.406, além dos demais portos turísticos do país em que atracam navios de cruzeiros. Devem ser considerados, também, as marinas, fundeadouros e atracadouros utilizados para fins turísticos.

5º) O **Programa Nacional de Monitoramento da Zona Costeira**, além de reafirmar/reforçar os objetivos e metas do PAF, deve buscar a articulação com a estratégia em desenvolvimento pelo MMA/MTur de “Formulação de indicadores de monitoramento e avaliação da sustentabilidade das políticas de turismo do Governo, executadas a partir da implementação do Plano Nacional de Turismo”, bem como com do SIGTUR.

6º) **Projeto de Fiscalização Integrada** – a elaboração do termo de referência deverá considerar os arranjos institucionais do Plano Nacional do Turismo, de envolvimento e delegação dessa atividade aos órgãos oficiais de turismo nos estados.

Complementa este item, a proposta de “**extensão ambiental**”, que certamente poderá ser ampliada para a formação dos agentes locais de turismo e para a disseminação dos

conhecimentos e de valores junto ao público usuário dos serviços e produtos turísticos. Além disto a Agenda Ambiental do Turismo (em construção pelo MMA/MTur) constitui o importante instrumento para operacionalização da proposta.

2. Proposta de Adequação do Plano de Ação Federal da Zona Costeira

Como citado anteriormente, o componente de “Instrumentalização” trata de propostas mais amplas e o “turismo” aparece de forma mais explícita. É possível que, neste caso, se possa definir uma linha de trabalho que privilegie a avaliação do setor de turismo - Estabelecimento de diretrizes gerais de macroplanejamento da União, a partir da metodologia de avaliação ambiental estratégica, que orientem a conformidade de políticas e ações quanto à redução de riscos e impactos ambientais da expansão do setor de turismo, assim como sua interação com os demais vetores atuantes sobre a zona costeira – expansão da indústria e da urbanização e interface dos mesmos com a gestão de bacias hidrográficas contribuintes. É preciso considerar, além do planejamento estratégico, instrumentos que possam ser utilizados para redirecionar a atividade turística nas regiões e locais aonde vem ocorrendo de forma predatória e sem planejamento. Mesmo que mais compacta as outras linhas de trabalho deste componente também apresentam condições à avaliação de perspectivas para o desenvolvimento do turismo sustentável:

- Avaliar produtos constantes no Macro-diagnóstico da Zona Costeira e Atlas de Erosão Costeira, em termos de planos setoriais e respectivos elementos críticos, questões sócio - ambientais relevantes, impactos atuais e potenciais;
- Analisar os contextos ambiental, territorial, social e econômico e definir cenários, estratégias e ações de desenvolvimento;
- Preparar um quadro de referência com as respectivas atividades, vetores de pressão incidentes e legislação na Zona Costeira, definindo a abrangência espacial e sócio ambiental, bem como cenários atual, tendencioso e pretendido;
- Definir, por meio de mecanismo de discussão (*workshop*), diretrizes de planejamento territorial, com indicação de mecanismos legais, institucionais e administrativos para a sua implantação, inclusive no contexto do Plano Plurianual (PPA);
- Definição e implementação de um Sistema Integrado de Informações, estruturado de tal forma a contemplar os dados e formatos para consultas necessárias às demais metas previstas.

O quadro a seguir resume os principais relacionamentos entre o PAF e as ações do Plano Nacional do Turismo, os quais configuram os focos da revisão e de adequação.

Plano de Ação Federal	Segmentação/regionalização/PRODETUR/SGTUR	
Projeto de Instrumentalização dos três níveis de governo para a gestão ambiental territorial	<p>Estabelecimento de diretrizes gerais de macroplanejamento da União, a partir da metodologia de AAE;</p> <p>Definição de cenários, estratégias e ações de desenvolvimento; cenários atuais, tendencial e pretendido.</p>	Ordenamento, Normalização e Regulação
Projeto Orla	<p>Definição e implementação de um Sistema Integrado de Informações</p> <p>Desenvolver, em conjunto com os municípios, alternativas para otimização de receitas, arranjos institucionais / gerenciais, de articulação intermunicipal.</p> <p>Atender às questões de natureza locacional, tecnológica e normativa relacionada aos usos e ocupação da orla, viabilizando a inserção das propostas de intervenção em programas de capacitação e de fomento, especialmente nas áreas de turismo, de infra-estrutura e desenvolvimento urbano;</p> <p>Desenvolver, de forma compartilhada com as esferas governamentais pertinentes, serviços de natureza patrimonial, em conformidade com as demandas do Plano de Intervenção.</p>	<p>Informação e Comunicação, tomada de decisão</p> <p>Capacitação, assistência a elaboração e monitoramento de projetos executivos.</p> <p>Desenvolvimento de alternativas tecnológicas/modelos de turismo sustentável</p>
Reserva de áreas para fins de preservação e conservação Agenda Ambiental Portuária Monitoramento Ambiental	<p>Elaborar e implementar agendas de integração de políticas territoriais e setoriais, de abrangência regional e micro-regional.</p> <p>Regulamentar os procedimentos da operação portuária, adequando-os aos padrões ambientais.</p> <p>Avaliar a demanda por dados, informações e mecanismos de monitoramento nos diferentes níveis de competência e setores envolvidos.</p>	<p>Planejamento e gestão de destinos e segmentos turísticos</p> <p>Consolidação de critérios para designar portos turísticos</p> <p>Monitoramento do Plano Nacional do Turismo - SGTUR</p>

3- Procedimentos de Análise

. Avaliação dos documentos que compõem o Plano de Ação Federal da Zona Costeira e elaboração do resumo, Anexo A, na forma de apresentação, modo a facilitar o posicionamento do MTur;

. Análise da abrangência e incidência das regiões turísticas sobre a zona costeira, resultando no destaque dos municípios costeiros na tabela de regionalização, Anexo B;

.Leitura do texto sobre a Lei nº 6.513 de 20 de dezembro de 1977 que “Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico” ;

.Leitura da documentação referente ao Decreto nº 4.406, de 3 de outubro de 2002, que estabelece diretrizes para a fiscalização em embarcações comerciais de turismo, seus passageiros e tripulantes;

.Análise do material instrumental da atividade turística -Plano Nacional do Turismo, Programa de Regionalização do Turismo e do Manual de Regulamento Operacional do Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste, segunda fase(PRODETUR)