



COPPE/UFRJ

**A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA COMO SUBSÍDIO PARA O
PLANEJAMENTO DO SETOR DE TURISMO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO
CASO DA COSTA NORTE**

Diego do Nascimento Bastos

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Planejamento Energético, COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Planejamento Energético.

Orientador: Emilio Lèbre La Rovere

Rio de Janeiro
Março de 2010

**A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA COMO SUBSÍDIO PARA O
PLANEJAMENTO DO SETOR DE TURISMO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO
CASO DA COSTA NORTE**

Diego do Nascimento Bastos

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO INSTITUTO ALBERTO
LUIZ COIMBRA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA DE ENGENHARIA
(COPPE) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE
DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE
EM CIÊNCIAS EM PLANEJAMENTO ENERGÉTICO.

Examinada por:

Prof. Emilio Lèbre La Rovere, D. Sc.

Prof. Luiz Fernando Loureiro Legey, Ph. D.

Prof. Roberto dos Santos Bartholo Junior, D. Sc.

Eng. Heliana Vilela de Oliveira Silva, D. Sc.

RIO DE JANEIRO, RJ - BRASIL

MARÇO DE 2010

Bastos, Diego do Nascimento

A Avaliação Ambiental Estratégica como Subsídio
para o Planejamento do Setor de Turismo no Brasil: Uma
Análise do Caso da Costa Norte / Diego do Nascimento
Bastos. – Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2010.

XIII, 174 p.: il; 29,7cm

Orientador: Emilio Lèbre La Rovere

Dissertação (mestrado) – UFRJ/COPPE/Programa de
Planejamento Energético, 2010

Referências Bibliográficas: p. 166-174

1. Avaliação Ambiental Estratégica, 2. Turismo, 3.
Planejamento. I. La Rovere, Emilio Lèbre. II.
Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE,
Programa de Planejamento Energético III. Título.

Dedico este trabalho a
todas as pessoas que eu
amo.

AGRADECIMENTOS:

Ao meu professor e orientador Emilio Lèbre La Rovere, pelas oportunidades e por me colocar no rumo certo no meio das tempestades.

Aos professores Bartholo e Legey, por aceitarem contribuir para o meu trabalho.

Às amigas e mentoras Heliana Vilela e Iara Verocai, por tudo! Essa Dissertação é de vocês também.

Ao amigo Daniel, pela cumplicidade e parceria.

À amiga Izabella, por alimentar minha admiração.

Aos amigos do LIMA de todos os tempos: Kátia, Willian, Luigi, Paulina, Denise, Leonídio, Flavia, Fernando, Anelise, Vivian, Carmen, Daniele, Luciano, Vinícius, Leo, Pedro, Buzatti, Ana Carol, Ana Ceci, Carina e quem mais por ventura eu possa estar esquecendo, por terem me ensinado alguma coisa em algum momento.

Aos amigos do PPE: Paulo, Fernando, Simone, Mônica, Rita, Claudia e todos os outros que já me ajudaram de alguma forma e, especialmente, à Sandrinha!

À Suzana Dieckman, pela prestatividade.

Ao Ricardo, Eleonora, Ingrid e Catarina, pelas informações.

Aos amigos de Mestrado, pelo companheirismo nas aulas e nos estudos.

Aos Professores do PPE, por todos os ensinamentos.

A todos os amigos de fé, por existirem.

A meus pais, meus avós e meus irmãos, por todo o amor e por sempre estarem ao meu lado.

À minha eterna companheira, Carol, pelo amor, companheirismo e tudo mais de bom que ela me proporciona.

Resumo da Dissertação apresentada à COPPE/UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Ciências (M. Sc.).

**A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA COMO SUBSÍDIO PARA O
PLANEJAMENTO DO SETOR DE TURISMO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO
CASO DA COSTA NORTE**

Diego do Nascimento Bastos

Março/2010

Orientador: Emilio Lèbre La Rovere

Programa: Planejamento Energético

A presente Dissertação faz uma análise da possibilidade de utilização da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) para subsidiar o planejamento do setor de turismo, no Brasil. Diante do potencial turístico do País e do crescimento acelerado da atividade, é fundamental o estabelecimento de um processo de planejamento eficiente, capaz de incorporar os aspectos ambientais e sociais às decisões estratégicas e promover a articulação com outros setores, de forma a garantir a sua sustentabilidade. Considera-se a AAE como o instrumento apropriado para subsidiar esse processo e, para testar essa hipótese, é apresentado o caso da AAE Costa Norte, cuja eficiência e eficácia são avaliadas com base em diferentes critérios. É feita, também, uma análise dos seus resultados e de que forma puderam contribuir para a consolidação da AAE como instrumento de planejamento e apoio à tomada de decisão no setor de turismo. Chegou-se à conclusão de que, apesar das dificuldades associadas ao contexto político-institucional e da prática ainda recente, no Brasil, a AAE pode contribuir de forma efetiva para o planejamento e a tomada de decisão em torno das políticas públicas de turismo e para o desenvolvimento sustentável da atividade.

Abstract of Dissertation presented to COPPE/UFRJ as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Science (M.Sc.)

STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AS A SUPPORT FOR THE
TOURISM SECTOR PLANNING IN BRAZIL: AN ANALYSIS OF THE NORTH
COAST CASE

Diego do Nascimento Bastos

March/2010

Advisor: Emilio Lèbre La Rovere.

Department: Energy Planning

The present dissertation analyses the possibility of using Strategic Environmental Assessment (SEA) to support the tourism sector planning in Brazil. In face of the tourism fast growth and considering the Brazilian's potential to this activity's development, an efficient planning process should be established and it must be able to incorporate environment and social aspects to strategic decisions and promote the dialogue between tourism and other sectors, in order to guarantee its sustainable development. SEA is considered the appropriate tool to support this process, and to sustain that idea, the North Coast case is presented and its efficiency and effectiveness are evaluated based on performance criteria. It was also considered how its results contributed to the establishment of SEA as a support tool for tourism planning and the decision making process. It leads to the conclusion that in despite of the barriers associated with the political and institutional context in which SEA is applied and its recent practice in Brazil, it can contribute to planning and policy making processes in the tourism sector, leading to a more sustainable development.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPITULO I – TURISMO E MEIO AMBIENTE.....	6
1.1. A indústria de viagens e turismo.....	6
1.2. O potencial de desenvolvimento do turismo no Brasil	9
1.3. Turismo e sustentabilidade	13
1.4. A dimensão ambiental nas políticas, planos e programas de turismo no Brasil	22
1.4.1. A Política Nacional de Turismo	22
1.4.2. O Plano Nacional de Turismo	30
1.4.3. Os programas de desenvolvimento do turismo	34
1.4.4. O PRODETUR/NE: desenvolvimento versus sustentabilidade	37
1.5. Considerações finais	45
CAPITULO II – AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA: A VARIÁVEL AMBIENTAL NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO.....	47
2.1. A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) no Brasil.....	48
2.2. A AIA de projetos e suas limitações	52
2.3. A Avaliação Ambiental Estratégica	57
2.3.1. Complementaridade entre a AAE e a AIA de projetos.....	61
2.3.2. Principais aspectos metodológicos	64
2.3.3. Eficácia no planejamento e elaboração de PPP	70
2.3.4 A abordagem estratégica.....	76
2.4. A AAE no setor de turismo: experiência internacional	80
2.4.1. AAE do Plano de Desenvolvimento Turístico de Fiji	81
2.4.2. AAE da Estratégia de Turismo para a Costa Norte de Honduras, Bay Islands e Copán Valley	84
2.4.3. AAE do Programa de Desenvolvimento Turístico da República da Bielorussia	86
2.5. A AAE como subsídio ao planejamento do turismo no Brasil	89
CAPÍTULO III - ESTUDO DE CASO.....	96
3.1. A AAE Costa Norte	96
3.2. 1 ^a Etapa da AAE Costa Norte: análise de contexto	100

3.3. 2 ^a Etapa da AAE Costa Norte: avaliação ambiental das pções de desenvolvimento do turismo na Costa Norte	107
3.4. 3 ^a Etapa da AAE Costa Norte: Consolidação das discussões e relatório final	119
CAPITULO IV – ANÁLISES E DISCUSSÕES	122
4.1. Análise da eficiência: componente técnico-científica.....	123
4.1.1. Equipe e dinâmica de trabalho	124
4.1.2. Linha de base e diagnóstico	125
4.1.3. Avaliação ambiental e estudo de cenários.....	126
4.1.4. Participação social.....	128
4.1.5. Síntese dos resultados.....	129
4.2. Análise da eficácia: componente político-institucional	130
4.2.1. Os desdobramentos	131
4.2.2. O desempenho e a qualidade do processo.....	136
4.2.3. As principais funções	140
4.2.3. O contexto de aplicação	142
4.2.5. Síntese dos resultados.....	148
CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS	153
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	166

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 – Gráfico de evolução do turismo mundial	7
Figura 3.1 – Municípios integrantes da Costa Norte.....	97
Figura 3.2 – Processo de aplicação da AAE para subsidiar a elaboração do PDITS – CN/Estudo de Caso analisado na dissertação.....	100
Figura 3.3 – Reprodução da matriz em cores para o Cenário de Referência.....	115
Figura 3.4 – Reprodução da matriz em cores para o Cenário 1 de Desenvolvimento.....	116
Figura 3.5 – Reprodução da matriz em cores para o Cenário 2 de Desenvolvimento.....	116

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1 – Exportações globais de mercadorias e serviços comerciais em 2003.....	8
Quadro 1.2 - Possíveis impactos no âmbito do PRODETUR/NE II e suas respectivas medidas mitigadoras ou preventivas.....	43
Quadro 2.1 – Avaliação de impactos em diferentes níveis de decisão.....	64
Quadro 2.2 – Ferramentas de análise utilizadas na AAE.....	69
Quadro 3.1 – Fatores críticos externos e critérios de análise.....	109
Quadro 3.2 – Fatores críticos internos e critérios de análise.....	110
Quadro 3.3 – Componentes da sustentabilidade e fatores de avaliação.....	114
Quadro 3.4 – Legenda utilizada na análise comparativa dos cenários.....	115
Quadro 3.5 – Exemplos de indicadores utilizados na AAE-CN.....	117
Quadro 3.6 - Reprodução do quadro de análise dos cenários em relação aos objetivos de sustentabilidade.....	118
Quadro 4.1 – Síntese dos resultados da análise da eficiência da AAE-CN: componente técnico-científica.....	130
Quadro 4.2 – Síntese da análise de desempenho pelos critérios da IAIA.....	149
Quadro 4.3 – Síntese da análise das funções.....	150
Quadro 4.4 – Síntese da análise do contexto de aplicação.....	151

LISTA DE SIGLAS

AA	Avaliação Ambiental
AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
AAE-CN	Estudo de Avaliação Ambiental Estratégica da Costa Norte
ADB	<i>Asian Development Bank / Banco Asiático de Desenvolvimento</i>
ADRS	Agência para o Desenvolvimento Regional Sustentável
AETRE	Associação dos Empresários do Turismo da Rota das Emoções
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CN	Costa Norte
CNTur	Conselho Nacional do Turismo
COMBRATUR	Comissão Brasileira de Turismo
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IEB	Instituto de Ecoturismo do Brasil
LIMA	Laboratório Interdisciplinar de Meio Ambiente
MEC	Ministério da Educação
MI	Ministério da Integração
MICT	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (1994)
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MTur	Ministério do Turismo
NEPA	<i>National Environmental Policy Act / Política Nacional de Meio Ambiente (EUA)</i>
NGA	Núcleos de Gestão Ambiental
OEM	Órgãos Estaduais de Meio Ambiente
OMT	Organização Mundial do Turismo (UNWTO)
ONG	Organização Não-Governamental
PDSRT	Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Turística do Meio

	Norte
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNT 1996-1999	Política Nacional de Turismo 1996-1999
PNT 2003-2007	Plano Nacional de Turismo 2003-2007
PNT 2007-2010	Plano Nacional de Turismo 2007-2010
PPA	Plano Plurianual
PPP	Políticas, planos e programas
PRODETUR	Programa de Desenvolvimento do Turismo / Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo
PROECOTUR	Programa para o Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal
SBF	Secretaria de Biodiversidade e Florestas (MMA)
SDS	Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (MMA)
SE MAD	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TR	Termos de Referência
UC	Unidade de Conservação
UNWTO	<i>United Nations World Tourism Organization</i>
WB	<i>World Bank</i>
WTTC	<i>World Travel and Tourism Council</i>
WWF	<i>World Wildlife Fund</i>
ZEE	Zoneamento Ecológico Econômico

INTRODUÇÃO

O modelo de desenvolvimento econômico e os métodos de produção estabelecidos a partir da revolução industrial estimularam o consumo crescente de recursos naturais e resultaram no aumento da emissão de gases poluentes e da geração de resíduos e efluentes prejudiciais ao ambiente. A produção acelerada de bens materiais passou a ser associada a inúmeros impactos negativos, muitos deles claramente perceptíveis, em função da evidente redução dos recursos naturais disponíveis e da perda da qualidade ambiental nas grandes cidades, e nas áreas mais afetadas pela poluição.

Diante da possibilidade de escassez de recursos e da redução gradativa da qualidade de vida, a perspectiva da sustentabilidade tem se fortalecido e novos modelos de desenvolvimento têm sido propostos, com o objetivo de garantir a manutenção da qualidade ambiental para que as futuras gerações possam continuar a usufruir dos recursos naturais disponíveis hoje. O conceito de desenvolvimento sustentável se disseminou por diversos setores da economia e a consciência da sociedade sobre a importância da preservação ambiental para a manutenção da qualidade de vida é cada vez maior. De acordo com a CMMAD (1988), a questão ambiental passou a receber uma maior atenção por parte da sociedade, que começou a sentir as consequências dos impactos das atividades antrópicas sobre o meio ambiente e, diante disso, tem aceitado com mais facilidade a necessidade de mudança no atual modelo de desenvolvimento.

Em geral, os impactos negativos sobre o ambiente natural eram associados diretamente a atividades tradicionalmente poluidoras ou grandes indústrias, de setores conhecidos pela extração e o consumo de recursos não renováveis, pela utilização de tecnologias pouco amigáveis ambientalmente e por um histórico de acidentes ambientais marcantes. Nesse contexto, o turismo foi visto durante algum tempo como uma atividade inofensiva ao meio ambiente, uma vez que envolvia apenas um conjunto de serviços. Entretanto, o famoso mito da “indústria sem chaminés” passou a ser contestado na medida em que os ambientes naturais visitados se tornaram vulneráveis à visitação desordenada e à especulação imobiliária, os destinos turísticos passaram a sofrer com a falta de infraestrutura e o comportamento inadequado dos turistas e as estruturas culturais das comunidades receptoras começaram a apresentar sinais de desconstrução.

Além dos impactos causados pelos turistas sobre os locais visitados, tornou-se relevante a emissão de poluentes pelos meios de transporte utilizados nos deslocamentos, principalmente para questões como a destruição da camada de ozônio e o aquecimento global. Assim, o turismo passou a ocupar uma posição central nas discussões sobre a sustentabilidade do Planeta. Ao mesmo tempo, a redução dos custos de deslocamento passou a estimular as pessoas a viajar com mais frequência e para locais cada vez mais distantes. Pode-se dizer que a mobilidade conquistada pelo homem ampliou, de certa forma, o alcance de seus impactos.

Nesse contexto, o crescimento acelerado da indústria de viagens e turismo, ao mesmo tempo em que confirma sua importância econômica e estimula cada vez mais a sua exploração, aumenta as preocupações em relação aos problemas ambientais e sociais associados ao seu desenvolvimento, tornando mais frequentes as discussões sobre modelos alternativos, que possam minimizar seus efeitos negativos, ao mesmo tempo em que garantem a distribuição equilibrada dos seus benefícios.

Essa discussão é muito pertinente no caso do Brasil, que apresenta um grande potencial para o desenvolvimento do turismo, principalmente a partir de seus atrativos naturais e culturais. As perspectivas são animadoras do ponto de vista econômico, mas preocupantes do ponto de vista socioambiental. A atividade cresce de forma espontânea em diversas partes do País e os problemas têm aumentado.

A prática confirma que a maioria dos danos causados pelo turismo ao ambiente natural e às comunidades receptoras pode ser associada ao seu desenvolvimento de forma não planejada, que resulta, em última instância, na perda de atratividade dos destinos. A maior parte dos impactos do turismo é causada de forma indireta, normalmente associada à escala em que a atividade ocorre, criando um problema de difícil solução, que envolve questões complexas, como capacidade de carga de destinos e atrativos e o controle do número de visitantes. Ao mesmo tempo, é preciso considerar os processos que estão por trás das atividades realizadas pelos turistas, pois segundo LEMOS (2005), a diversidade e a amplitude das relações do turismo com outros setores envolvem diversas indústrias altamente poluidoras, mesmo que de forma indireta e induzida.

A importância econômica do turismo só foi reconhecida pelo Governo brasileiro a partir das últimas décadas do século passado e, até aquele momento, a atividade tinha uma participação marginal no planejamento econômico do País. Esse reconhecimento, entretanto, estimulou a elaboração de políticas públicas com o objetivo de desenvolver a atividade, mas esse processo se deu de forma descontinuada e pouco articulada com outros setores. Não se preocupou em saber como estavam sendo pensadas, discutidas e planejadas questões como meio ambiente, cultura, inclusão social, infraestrutura, transportes, energia e habitação.

A criação do Ministério do Turismo (MTur) consolidou a importância da atividade para o desenvolvimento do País e deixou claro que a intenção do Governo era melhorar a gestão da atividade. De fato, com a criação do MTur passou-se a buscar de forma efetiva uma maior integração com os outros setores, principalmente o de meio ambiente. É justamente no contexto da discussão sobre a melhor forma de buscar a integração e considerar a dimensão ambiental no planejamento do turismo, que surge a **justificativa** para a realização desta Dissertação: *o desenvolvimento sustentável do turismo depende de um planejamento adequado, que garanta a consideração dos aspectos ambientais e sociais nas decisões estratégicas.*

Essa discussão envolve questões associadas às características do setor de turismo e do seu processo de planejamento, ao mesmo tempo em que se envereda, inevitavelmente, pelo contexto da gestão ambiental, no Brasil. E nesse sentido, o que mais interessa ao tema dessa dissertação é o debate sobre a necessidade de se considerar as variáveis ambientais no processo de planejamento, em etapas anteriores ao licenciamento ambiental de projetos e atividades específicas, momento em que a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é utilizada para discutir os efeitos destas ações sobre o meio ambiente e a sociedade.

Nesse contexto, a Avaliação Ambiental Estratégica surge como uma alternativa interessante, pois pode se anteceder à AIA de projetos e contribuir para a inserção da dimensão ambiental nas etapas iniciais do processo de planejamento, durante a formulação de políticas, planos e programas de desenvolvimento.

Assim, com base na interface entre as necessidades do setor de turismo e evolução dos instrumentos de gestão ambiental, assumiram-se duas **hipóteses** para o desenvolvimento desse trabalho:

1. *Ainda não foi possível promover a integração setorial desejada no planejamento do turismo, nem considerar de forma efetiva as dimensões ambiental e social nesse processo, o que apresenta uma oportunidade para a aplicação da AAE.*
2. *A AAE pode contribuir para desenvolvimento sustentável do turismo e para que se consolide como um vetor de desenvolvimento regional, conservação ambiental e valorização da cultura, em harmonia com as expectativas do Governo e da sociedade.*

A partir dessas hipóteses, traça-se o **objetivo** desta Dissertação: *verificar, a partir da análise do caso da Costa Norte, o potencial de contribuição da AAE para o planejamento do turismo no Brasil, identificando lacunas e requisitos para que este potencial venha a se concretizar.*

A **metodologia** para o desenvolvimento deste trabalho envolveu, inicialmente, uma ampla revisão bibliográfica sobre AIA, AAE, turismo e planejamento, bem como a revisitação da “Avaliação Ambiental Estratégica da Região Costa Norte” (AAE-CN) e a consulta à legislação pertinente aos setores de turismo e meio ambiente. Na etapa seguinte, foi feita a avaliação da eficiência e da eficácia da AAE-CN, de acordo com os critérios selecionados ao longo da revisão bibliográfica e com base em entrevistas realizadas com representantes do Ministério do Turismo e das Secretarias Estaduais de Turismo. A partir da avaliação e das informações obtidas, foram tiradas conclusões sobre a execução e os desdobramentos da AAE-CN e apontadas as perspectivas de evolução da AAE como instrumento de planejamento no turismo.

A partir desta introdução, a Dissertação foi dividida em quatro capítulos:

Capítulo I - TURISMO E MEIO AMBIENTE: faz-se uma contextualização da indústria de viagens e turismo no mundo e seu potencial de desenvolvimento no Brasil, destacando suas principais características. Aborda-se a questão da sustentabilidade no turismo e a importância da variável ambiental para o seu desenvolvimento e faz-se uma

análise da dimensão ambiental nas políticas públicas do setor. Por fim, apresenta-se de forma mais detalhada o PRODETUR/NE.

Capítulo II – AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA: A VARIÁVEL AMBIENTAL NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO: faz-se uma breve revisão da AIA de projetos no Brasil, seguida de uma análise das suas limitações. Na sessão seguinte, apresenta-se a AAE como uma nova abordagem para a Avaliação Ambiental (AA), voltada para o processo de planejamento. Faz-se uma revisão da experiência internacional de aplicação da AAE no setor de turismo e, por fim, a aplicabilidade da AAE como subsídio ao processo de planejamento do turismo no Brasil é avaliada.

Capítulo III - ESTUDO DE CASO: apresenta-se a “Avaliação Ambiental Estratégica da Região Costa Norte” (AAE-CN).

Capítulo IV - ANÁLISES E DISCUSSÕES: faz-se uma análise da eficiência da AAE-CN, verificando se foi bem feita em relação às boas práticas apresentadas na literatura profissional. Em seguida, avalia-se a sua eficácia, verificando se o processo e seus resultados serviram para a tomada de decisões estratégicas.

O trabalho é finalizado com conclusões e perspectivas de uso da AAE no âmbito do setor de turismo, no Brasil.

CAPÍTULO I – TURISMO E MEIO AMBIENTE

Inicialmente, neste capítulo faz-se uma breve contextualização da indústria de viagens e turismo no mundo, apresentando alguns números e perspectivas para o futuro, e discute-se o potencial de desenvolvimento da atividade turística no Brasil e suas principais características. Também é abordada a questão da sustentabilidade no turismo e a importância da variável ambiental para o seu desenvolvimento. Em seguida, é feita uma análise de como a dimensão ambiental foi abordada ao longo do processo evolutivo das políticas públicas no setor de turismo. Por fim, é feita uma apresentação um pouco mais detalhada do PRODETUR/NE, com ênfase na avaliação dos resultados da primeira fase do programa e da forma em que eles serviram de subsídio para o PRODETUR/NE II.

1.1 – A indústria de viagens e turismo

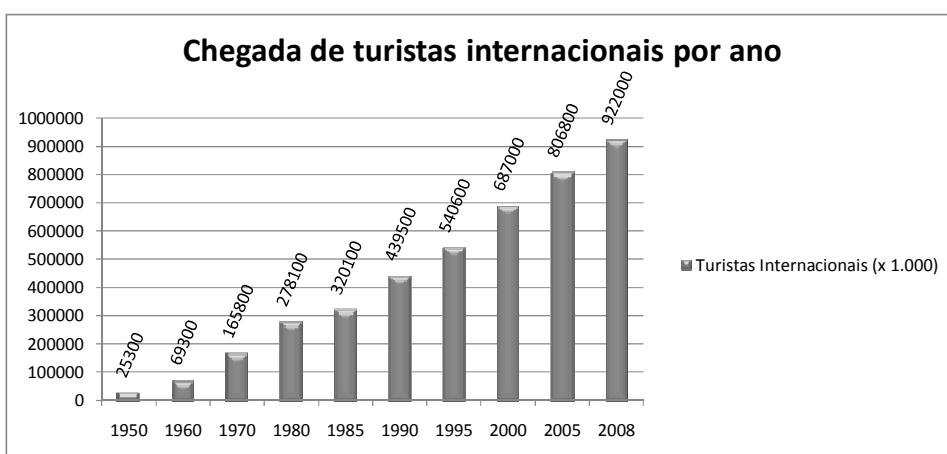
Desde meados da década de 1960, a indústria de viagens e turismo vem apresentando um crescimento significativo, adquirindo grande importância econômica e social em muitos países. Não somente pela geração de receita para países emissores e destinos receptores, mas como uma atividade capaz de gerar emprego e renda, além de estimular diferentes setores da economia. Transformou-se em uma das indústrias mais importantes do mundo, incorporando atividades como transporte, hospedagem, alimentação, recreação e outros serviços oferecidos aos visitantes (WTTC, 2009).

A partir da observação do gráfico apresentado na **Figura 1.1**, pode-se verificar o acelerado crescimento do fluxo de turistas pelo mundo ao longo das últimas seis décadas. Segundo a *World Tourism Organization – UNWTO* (2006), o crescimento substancial do turismo o tornou um dos fenômenos socioeconômicos mais marcantes do século passado. A atividade cresceu a uma taxa média anual de 6,5%, tendo o número de chegadas aumentado de 25 milhões para aproximadamente 922 milhões entre os anos de 1950 e 2008. As receitas geradas seguiram a mesma tendência e a crescente movimentação de recursos teve efeitos expressivos sobre o setor de serviços, principalmente sobre aqueles diretamente ligados à atividade turística.

De acordo com o *World Travel and Tourism Council – WTTC* (2008), as projeções de longo prazo apontam uma taxa média de crescimento para a indústria de viagens e

turismo mundial de 4,4% ao ano, entre 2009 e 2018. A expectativa é de que essa indústria seja responsável por 297 milhões de empregos, o que significa 9,2% do total de empregos no mundo ou 1 em cada 10,8 empregos gerados. Espera-se, ainda, que o setor responda por 10,5% do PIB mundial em 2018. Considerando todos os gastos, o que inclui consumo, investimento, gastos do governo e exportações, espera-se que a demanda da indústria de viagens e turismo movimente cerca de 14 trilhões de dólares em 2018.

Figura 1.1 – Gráfico de evolução do turismo mundial



Fonte: UNWTO, 2006 e WTTC, 2008.

Por outro lado, o turismo é uma atividade de lazer e pode ser considerada como supérfluo do ponto de vista do consumidor, o que o torna bastante sensível às variações econômicas. Em termos econômicos, pode-se dizer que a demanda turística é extremamente elástica, o que significa que pode sofrer alterações severas em função de mudanças no âmbito econômico, social ou político (DIAS, 2003). A crise econômica que teve início em 2008, por exemplo, abalou a economia mundial e causou fortes impactos sobre a indústria de viagens e turismo. Tanto a crise, como a evolução da pandemia de gripe que assustou a população mundial, em 2009, trouxeram incerteza para o setor. As perspectivas de longo prazo, entretanto, se mantiveram e a expectativa é de que, em 2010, o número de chegadas internacionais apresente uma recuperação de 1 a 3%, frente a uma queda de 4 a 6% em 2009. A UNWTO acredita que o turismo, como

um grande gerador de empregos e divisas, seja um agente importante no processo de recuperação econômica.

No ano de 2003, as receitas do turismo representaram aproximadamente 6% das exportações globais de bens e serviços. Se forem consideradas apenas as exportações de serviços, essa participação sobe para perto de 30% (UNWTO, 2009). O turismo internacional é considerado como uma atividade de exportação e contabilizado, em termos econômicos, como parte da balança comercial de cada país. Apesar de o consumo se realizar internamente, os gastos são financiados por capital estrangeiro, o que significa entrada de divisas no país receptor. Ao se comparar as receitas geradas pelos serviços associados ao turismo com as exportações de produtos manufaturados, minerais, ou agrícolas percebe-se facilmente a importância econômica da atividade, que ainda tem a capacidade de estimular as economias das regiões envolvidas, em função do seu efeito multiplicador¹. O **Quadro 1.1** faz uma comparação entre as exportações globais de mercadorias e serviços comerciais, permitindo visualizar a importância da indústria de viagens e turismo na economia mundial.

Quadro 1.1 – Exportações globais de mercadorias e serviços comerciais em 2003

	Bilhões de dólares	Participação (%)	Participação (%) *
Total	9.089	100	
Mercadorias	7.294	80	
Produtos agrícolas	674	7	
Produtos minerais	960	11	
Manufaturados	5.437	60	
Outros	223	2	
Serviços comerciais	1.795	20	100
Transporte	405	4	23
Viagens	525	6	29
Outros	865	10	48

Fonte: UNWTO, 2009

*em relação ao total de 20% referente aos Serviços Comerciais.

O Ministério do Turismo (MTur) destaca um fato positivo em seu relatório “Turismo no Brasil – 2007 – 2010”, que é a tendência de desconcentração dos fluxos internacionais de turistas, a partir da inclusão de novos destinos no cenário turístico global. Segundo o

¹ O termo foi utilizado inicialmente por Keynes, em sua Teoria Geral, e tinha como objetivo definir o índice de aumento na renda nacional resultante de um dado aumento na quantidade de investimentos. No caso do turismo, a idéia é de que o valor gasto pelo turista nos destinos tende a percorrer diversos outros setores da economia.

MTUR (2007), em 1950, apenas 3% das chegadas internacionais correspondiam a países que não faziam parte dos principais receptores, que eram os Estados Unidos, o México e os países europeus. Em 2004, 43% das chegadas internacionais aconteceram fora desses países. Os indicadores mostram uma grande oportunidade de crescimento para novos destinos, entre eles o Brasil.

1.2 – O potencial de desenvolvimento do turismo no Brasil

Considerando-se o mercado turístico global, o Brasil ainda tem uma participação discreta. Porém, apresenta um grande potencial para o desenvolvimento de diversas modalidades de turismo. É um País de proporções continentais, com uma grande variedade de climas, relevos e ecossistemas, cada um com seus atrativos e suas particularidades. É dentro de suas fronteiras que se encontra a maior fatia da biodiversidade do planeta. Sua diversidade cultural atrai visitantes de todas as partes do mundo para participar de festas típicas, conhecer sua gastronomia, sua música, suas tradições e o resultado da mistura de diferentes etnias. De fato, o Brasil apresenta um grande potencial para o desenvolvimento do turismo e esse potencial ainda é pouco explorado, apesar do aumento do número de visitantes. De acordo com o anuário estatístico do Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR (2008), a quantidade de turistas que chegou ao Brasil aumentou de 249.000, em 1970, para mais de 5 milhões, em 2007.

Os relatórios anuais publicados pelo WTTC, sobre os progressos e as prioridades da indústria de viagens e turismo, indicavam o Brasil como o sétimo país do mundo em termos de expectativa para a geração de empregos pelo turismo, no ano de 2008. A estimativa era de que a atividade turística fosse responsável por 5,5 milhões de empregos, naquele ano, e de que esse valor ultrapassaria 7,7 milhões, em 2017 (WTTC, 2008).

Como dito, os efeitos da crise econômica afetaram o desempenho da indústria de viagens e turismo em todo o mundo, ao longo de 2009. No Brasil não foi diferente. Apesar de o turismo manter a sua importância econômica, as estimativas indicaram um declínio no crescimento. Um relatório exclusivo sobre o Brasil, também publicado pelo WTTC, no início de 2009, estimou que a participação direta dessa indústria no PIB

cairia 0,5%, mas ainda assim movimentaria em torno de R\$75 bilhões e empregaria mais de dois milhões de pessoas. As perspectivas futuras, entretanto, continuaram otimistas: para os próximos dez anos, espera-se que a participação direta da indústria de viagens e turismo no PIB cresça a uma taxa de 4,1% ao ano, atingindo R\$166 bilhões, em 2019, o equivalente a 2,5% do PIB total. Uma vez que a indústria de viagens e turismo tem efeitos sobre todos os setores da economia, o seu impacto real é ainda maior. Espera-se que a participação da economia total do setor cresça de 6,2 para 6,6%, nos próximos dez anos, movimentando em torno de R\$436 bilhões, em 2019, e empregando mais de 7,5 milhões de pessoas, o que equivale a 6,3% do total de empregos formais oferecidos no Brasil. Isso significa que um em cada 15,9 empregos disponíveis estará associado, direta ou indiretamente, à indústria de viagens e turismo.

Além dos turistas internacionais, cresce a cada ano o número de viagens internas no País, confirmando a importância do turismo doméstico. A estabilidade econômica e a redução nos preços das tarifas aéreas viabilizaram viagens de uma parcela da população que não costumava se deslocar para outras regiões em busca de lazer. Segundo o diagnóstico do Plano Nacional do Turismo (PNT 2007-2010), nos últimos quatro anos, a utilização do transporte aéreo no Brasil se popularizou e apresentou um crescimento excepcional. De 2003 a 2006, foram registrados 156,7 milhões de desembarques domésticos, o que significa um aumento de 23% em relação ao quadriênio anterior (1999/2002).

Para o MTur, é o turismo doméstico que propicia, por meio de ganhos de competitividade, a musculatura necessária para a inserção da oferta turística nacional no mercado internacional. E o mercado doméstico se mostra com grande potencial para o desenvolvimento do setor. Em 2006, o desembarque de passageiros de vôos nacionais foi de 46,3 milhões, 7,54% acima do verificado no mesmo período do ano anterior, quando o número de passageiros desembarcados foi de 43,1 milhões (MTUR, 2007).

A expectativa, segundo o MTUR (2007), é de que o número de desembarques domésticos, em 2009, seja de 55 milhões. De acordo com os dados disponibilizados pela INFRAERO sobre o movimento operacional dos aeroportos, o número de embarques e desembarques domésticos, somados, subiu de 61,27 milhões, em 2003, para 99,97

milhões de passageiros, em 2008, indicando um aumento de mais de 50% na movimentação de passageiros dentro do País. (INFRAERO, 2003; 2008)

O fato de o Brasil ter sido escolhido para sediar a Copa do Mundo, em 2014, e as Olimpíadas, em 2016, atrairá muitos investimentos e impulsionará a indústria do turismo de uma forma sem precedentes. Todo este processo exigirá, sem dúvida, um planejamento eficiente, que permita adequar as condições de oferta, infraestrutura e qualificação da mão-de-obra à demanda esperada. As estimativas oficiais até o momento não consideraram os efeitos desses eventos sobre as projeções da demanda turística. Certamente, terão um impacto expressivo no número de visitantes que chegará ao Brasil nos próximos anos e, consequentemente, sobre toda a economia associada à indústria de viagens e turismo, exigindo eficácia nos processos de planejamento e acompanhamento por parte do Poder Público, para garantir que o desenvolvimento do setor se dê da forma mais sustentável possível.

A falta de infraestrutura e de mão-de-obra qualificada estão entre os principais entraves para o desenvolvimento do turismo no Brasil. Durante algum tempo, acreditou-se que o primeiro passo para se desenvolver um destino turístico era facilitar o acesso, o que também poderia resolver o problema do isolamento de algumas comunidades, que se apresentavam como potenciais destinos e cuja população dependia de deslocamentos difíceis para ter acesso à educação, saúde e outros serviços urbanos, disponíveis apenas nas sedes municipais. A maioria dessas localidades não conta com infraestrutura de saneamento ambiental e serviços de qualidade para atender à sua própria população e essa situação se agrava quando ela aumenta em função dos fluxos de visitantes. São inúmeros os casos de pequenas localidades que se transformaram em destinos turísticos famosos e hoje se encontram sobrecarregados, enfrentando problemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e disposição de lixo, ocupação desordenada, criminalidade, entre outros.

Não bastam atrativos para se constituir um destino turístico de qualidade. Além da infraestrutura de saneamento ambiental e serviços urbanos adequados à população flutuante, é preciso ter uma boa infraestrutura turística – hospedagem, alimentação, serviços de telecomunicações e transporte, produtos turísticos desenvolvidos e organizados, centros de informação e agências de viagem, bancos e casas de câmbio –

que proporcione uma experiência de qualidade para o visitante. Porém, essa não é a realidade da maior parte das cidades do Brasil, entre as quais se incluem diversos destinos turísticos.

A participação do Poder Público é fundamental no processo de estruturação e desenvolvimento de um destino turístico e envolve: os investimentos em infraestrutura; o ordenamento da ocupação e da visitação dos atrativos de domínio público; a qualificação da mão-de-obra, a capacitação de empresários locais e a interlocução entre eles; e a divulgação do país e seus destinos no exterior. Essa sucessão de atividades deve ser bem planejada, sob o risco de comprometer a qualidade do destino. Vale ressaltar que, de uma forma ou de outra, mesmo com problemas de infraestrutura, violência e investimentos aquém da necessidade, a quantidade de turistas que visita o Brasil vem aumentando de forma significativa. As previsões para a demanda turística são otimistas e é importante que o País esteja preparado para um aumento acelerado do número de visitantes.

O turismo pode contribuir de maneira efetiva para o crescimento econômico do País, gerando divisas e empregos e direcionando o desenvolvimento e a renda para comunidades isoladas, reduzindo o desequilíbrio econômico regional. Pode ser um agente importante de conscientização de visitantes e residentes, contribuindo para a conservação ambiental e a valorização da cultura e das atividades tradicionais, desde que siga alguns princípios de sustentabilidade e responsabilidade. Quando envolvida na atividade turística, a população local se apropria dos benefícios, entende a importância de se preservar a natureza e os costumes e passa a desejar que a atividade se perpetue. Além de um potencial vetor de desenvolvimento para pequenas comunidades, o turismo pode estimular a qualificação e a capacitação profissional e a melhoria da infraestrutura e dos serviços urbanos, resultando em melhores condições de vida para a população residente.

Dentro da perspectiva de desenvolvimento do turismo sustentável, o Brasil apresenta um potencial diferenciado quanto às modalidades praticadas em contato com a natureza. Nos últimos anos, foi possível notar o crescimento da demanda turística por locais que apresentam elevada qualidade ambiental e as modalidades de turismo praticadas em ambientes naturais vêm se desenvolvendo de forma acelerada. As modalidades (ou

segmentos) praticadas em ambientes naturais, como o ecoturismo, o turismo de aventura, a observação de pássaros, a exploração de cavernas, o mergulho e outras que envolvem esportes, pesquisas científicas e lazer vêm ocupando um espaço crescente na indústria de viagens e turismo e as viagens em busca de regiões que oferecem atrativos naturais vêm aumentando a cada ano (UNWTO, 2006).

Com a tendência crescente de viagens em busca de ambientes naturais bem preservados, a conservação ambiental passa a ser cada vez mais importante para o desenvolvimento do turismo. É crescente o número de turistas que visitam ambientes naturais não protegidos e Unidades de Conservação que não possuem planos de manejo, estudos de capacidade de carga, controle de visitantes ou qualquer outra forma de ordenamento da visitação. O planejamento da atividade por parte do Poder Público deve ocorrer previamente ao desenvolvimento turístico de regiões ambientalmente sensíveis, considerando o uso turístico das Unidades de Conservação e a inclusão social.

1.3 – Turismo e sustentabilidade

O turismo é, atualmente, um dos maiores setores da economia mundial, especialmente quando considerado o comércio internacional de serviços que envolve. A gestão do turismo afeta diretamente as condições dos destinos e as comunidades receptoras e, em uma escala mais ampla, o futuro dos ecossistemas, das regiões e das nações. A atividade ocorre em uma diversidade de destinos ao redor do mundo, em países desenvolvidos e em desenvolvimento, tanto em locais que foram bem planejados e preparados para o turismo, como em destinos que surgiram espontaneamente.

Nesse contexto, o desenvolvimento do turismo e a preservação dos recursos naturais experimentam uma espécie de cumplicidade, que converge para o conceito de desenvolvimento sustentável, no qual as gerações atuais de turistas devem fazer uso dos recursos naturais de forma a garantir que estes estejam igualmente disponíveis para os turistas das próximas gerações. Entende-se, desta forma, que a longevidade de um destino turístico depende da preservação de seus ativos, sejam eles arquitetônicos, culturais ou naturais.

Segundo a UNWTO (2004), alguns estudos levaram à conclusão de que, em diversas localidades, mesmo quando realizados, o planejamento e a gestão do turismo não ocorrem da forma como deveria, sem considerar os impactos que a atividade poderia causar tanto nos ambientes natural e social como no próprio turismo, nem se preocupar com a manutenção dos ativos responsáveis por tornar aquele destino atraente.

O turismo não deve ser visto apenas como uma atividade mercantil, mas como uma possível contribuição para o desenvolvimento econômico equilibrado, melhorando a qualidade de vida da população e servindo como instrumento de conscientização dos visitantes e das comunidades receptoras. O turismo sustentável ganhou destaque no cenário global, diante das discussões das consequências negativas do atual modelo de desenvolvimento. A demanda por práticas mais sustentáveis está crescendo, os fornecedores da indústria de viagens e turismo estão desenvolvendo técnicas menos impactantes e os governos estão criando novas políticas para encorajar práticas mais sustentáveis. Mas, como questiona a UNWTO *et al* (2007), o que realmente significa “turismo sustentável”? Como pode ser medido e demonstrado de forma a conquistar a confiança dos consumidores, promover a eficiência e combater as falsas iniciativas?

Em 2004, a UNWTO publicou a sua “definição conceitual” para o desenvolvimento sustentável do turismo. De acordo com a instituição, as diretrizes e as práticas de gestão para este tipo de desenvolvimento se aplicam a todas as formas de turismo, em todos os tipos de destino, incluindo o turismo de massa e demais segmentos. Os princípios da sustentabilidade se referem aos aspectos ambientais, econômicos e sociais do desenvolvimento turístico, devendo se estabelecer um equilíbrio adequado entre estas três dimensões para garantir a sua sustentabilidade em longo prazo. De acordo com a UNWTO, o turismo sustentável deve:

- Otimizar o uso dos recursos naturais que constituem um elemento fundamental para o desenvolvimento do turismo, mantendo os processos ecológicos essenciais e ajudando a conservar o patrimônio natural e a biodiversidade;
- Respeitar a autenticidade sociocultural das comunidades receptoras, conservar o seu patrimônio cultural e arquitetônico e seus modos de vida tradicionais, além de contribuir para a compreensão intercultural e a tolerância;

- Garantir operações econômicas viáveis e de longo prazo, gerando benefícios socioeconômicos que sejam distribuídos de forma justa entre todos os atores envolvidos (*stakeholders*), incluindo empregos permanentes, oportunidades de apropriação de renda e serviços sociais para as comunidades receptoras, contribuindo para a redução da pobreza.

O desenvolvimento sustentável do turismo requer que os atores envolvidos estejam bem informados e participem de forma efetiva. Depende de forte liderança política para garantir ampla participação e a construção de consensos. A busca pelo turismo sustentável é um processo contínuo e exige o monitoramento constante dos impactos negativos, para que possam ser adotadas medidas para evitá-los ou mitigá-los sempre que for necessário, o que torna crucial o papel do planejamento. O turismo sustentável deve, ainda, manter um alto grau de satisfação e garantir uma experiência marcante para o visitante, aumentando a sua atenção para os aspectos da sustentabilidade e promovendo práticas sustentáveis (UNWTO, 2004).

Na realidade, ainda não existe um entendimento comum sobre a definição de turismo sustentável, apesar de diversas entidades terem proposto alguns conceitos. O WTTC *et al* (1995) tentou definir o turismo sustentável como aquele que busca as necessidades dos turistas atuais enquanto protege e incrementa as oportunidades para o futuro, por meio de produtos que são operados em harmonia com o meio ambiente local, comunidades e culturas, de maneira que estas se tornem as grandes beneficiárias e não as vítimas do desenvolvimento do turismo.

Segundo MACGREGOR (1993), o turismo sustentável é um processo de adoção de estratégias, atividades e práticas de negócio ambientalmente responsáveis que atendam às necessidades do negócio turismo, aos investidores e ao mercado de viagens, enquanto protegem, sustentam e valorizam os recursos humanos e naturais necessários para as futuras gerações de empresários do turismo e viajantes.

Existem diversas tipologias do turismo classificadas em função de diferentes critérios, entre os quais se pode destacar a motivação dos visitantes, o volume de fluxo, a procedência e a frequência das viagens de um determinado mercado consumidor. Assim, o turismo tem se dividido em uma variedade de segmentos de acordo com

interesses específicos. O atual Programa de Estruturação dos Segmentos Turísticos, em conformidade com o PNT 2007/2010, trabalha os seguintes segmentos da oferta turística (MTUR, 2007):

- **Ecoturismo** - *segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista por meio da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações.*
- **Turismo de Aventura** - *compreende os movimentos turísticos decorrentes da prática de atividades de aventura de caráter recreativo e não-competitivo.*
- **Turismo Cultural** - *compreende as atividades turísticas relacionadas à vivência do conjunto de elementos significativos do patrimônio histórico e cultural e dos eventos culturais, valorizando e promovendo os bens materiais e imateriais da cultura.*
- **Turismo de Esportes** - *compreende as atividades turísticas decorrentes da prática, envolvimento ou observação de modalidades esportivas.*
- **Turismo de Estudos e Intercâmbio** - *constitui-se da movimentação turística gerada por atividades e programas de aprendizagem e vivências para fins de qualificação, ampliação de conhecimento e de desenvolvimento pessoal e profissional.*
- **Turismo Náutico** - *caracteriza-se pela utilização de embarcações náuticas como finalidade da movimentação turística.*
- **Turismo de Negócios e Eventos** - *compreende o conjunto de atividades turísticas decorrentes dos encontros de interesse profissional, associativo, institucional, de caráter comercial, promocional, técnico, científico e social.*
- **Turismo de Pesca** - *compreende as atividades turísticas decorrentes da prática da pesca amadora, ou seja, atividade praticada com a finalidade de lazer, turismo ou desporto, sem finalidade comercial.*
- **Turismo Rural** - *conjunto das atividades turísticas desenvolvidas no meio rural, comprometidas com a produção agropecuária, agregando valor a produtos e serviços, resgatando e promovendo o patrimônio cultural e natural da comunidade.*
- **Turismo de Saúde** - *constitui-se das atividades turísticas decorrentes da utilização de meios e serviços para fins médicos, terapêuticos e estéticos.*

- **Turismo Social** - é a forma de conduzir e praticar a atividade turística promovendo a igualdade de oportunidades, a equidade, a solidariedade e o exercício da cidadania na perspectiva da inclusão.
- **Turismo de Sol e Praia** - constitui-se das atividades turísticas relacionadas à recreação, entretenimento ou descanso em praias, em função da presença conjunta de água, sol e calor.

Sem dúvida, há modalidades de turismo nas quais o turista está mais preparado para se comportar em ambientes naturais, podendo-se dizer que são modalidades menos impactantes. Porém, isso é discutível quando se considera o volume de visitantes e a capacidade de carga de destinos e atrativos. A concentração de um grande número de turistas, mesmo que bem educados, pode extrapolar a capacidade de suporte de um determinado ecossistema, causando-lhe impactos negativos. Ao mesmo tempo, os impactos causados pela presença de um grupo de turistas em uma cidade ou outro ambiente densamente povoado, em geral, tornam-se pouco significativos. Independentemente do objetivo, o turista se desloca, consume os recursos necessários e irá gerar resíduos durante a sua estadia. Sendo assim, a discussão sobre a sustentabilidade no turismo não pode ter uma abordagem voltada para os segmentos, pois a sustentabilidade não depende do objetivo da visita, mas do comportamento do turista e dos agentes envolvidos na cadeia produtiva da atividade, responsáveis por proporcionar a experiência ao visitante.

Para que o turismo seja sustentável é necessário que a atividade seja praticada de forma racional, duradoura e que contribua para a melhoria da qualidade de vida da população local. Deverá, ainda, visar à conservação do patrimônio natural e cultural e desenvolver atividades lucrativas que possam garantir sua manutenção ao longo do tempo. Assim, o conceito de sustentabilidade deve ser aplicado a todo e qualquer segmento do turismo, em especial àqueles que são desenvolvidos em áreas de relevância ambiental, o que não significa, por exemplo, que o turismo de esportes ou de negócios não devam seguir diretrizes de responsabilidade ambiental e social.

Pode-se dizer que a sustentabilidade do turismo está ligada à capacidade de carga² dos destinos e atrativos. Como mencionado, não basta um comportamento correto para evitar impactos ao ambiente e a solução não passa apenas pela conscientização dos atores envolvidos no turismo (turistas, empresários, guias etc.), mas pelo controle do número de visitantes e a realização de estudos prévios de capacidade de carga. São ações que devem estar associadas a programas mais abrangentes, que atendam aos objetivos de uma política e um plano de turismo previamente definidos. A participação do governo torna-se fundamental nesse processo.

A discussão sobre capacidade de carga remete a uma questão importante, que é o uso turístico das Unidades de Conservação (UC), especialmente os Parques Nacionais. Muitas dessas UC não possuem Planos de Manejo e são visitadas sem nenhum controle, apesar das restrições previstas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Sem estudos de capacidade de carga e um ordenamento do processo de visitação, torna-se difícil garantir a integridade dessas UC. Vale lembrar que grande parte dos destinos turísticos brasileiros encontra-se nas proximidades de alguma UC, quando não estão em suas zonas de amortecimento, ou até mesmo dentro de seus limites. Analisar a questão do uso turístico das UC não faz parte dos objetivos desta Dissertação, mas ressalta-se a sua importância para a discussão sobre a sustentabilidade do turismo no Brasil.

Dentro de uma perspectiva mais ampla, a atividade turística deve considerar as relações que estabelece com as diversas dimensões da sustentabilidade. Os impactos de suas operações sobre a vegetação natural, a emissão de gases de efeito estufa ou que afetem a camada de ozônio, entre outros, não podem, igualmente, deixar de ser considerados, pois têm influência sobre a sustentabilidade do planeta. Assim, de acordo com MAIA e GUIMARÃES (*apud VITAE CIVILIS* e WWF, 2003), deve-se ter em conta, no turismo, as seguintes dimensões da sustentabilidade:

- Ecológica → que representa a base física do crescimento e a continuidade no fornecimento de bens e serviços naturais;

² Segundo a OMT (2001), a capacidade de carga de um destino ou atrativo é “o máximo de uso que se pode fazer dele sem que causem efeitos negativos sobre seus próprios recursos biológicos, sem reduzir a satisfação dos visitantes ou sem que se produza efeitos adversos sobre a sociedade receptora, a economia ou cultura local”.

- Ambiental → que pode ser afetada pelo desrespeito à capacidade de carga dos ecossistemas, com consequências sobre as taxas de recomposição e regeneração;
- Demográfica → que, por análises de fluxos migratórios, crescimento vegetativo e composição da população, tem inter-relação direta com diversos outros aspectos da sustentabilidade;
- Cultural → que abrange os direitos constitucionais de minorias, a conservação das atividades tradicionais e da diversidade;
- Social → que está associada à justiça distributiva de bens e serviços, à universalização da educação, saúde, habitação e favorecimento de grupos excluídos;
- Política → que se relaciona com a construção de cidadania, a incorporação de indivíduos ao processo de desenvolvimento e a democratização da sociedade e do Estado; e
- Institucional → que envolve o sistema tributário, o sistema de contas nacionais e o sistema de regulação nacional e internacional.

Apesar da tentativa de se definir um conceito para o turismo sustentável, há uma grande polêmica em torno dessa questão. Trata-se de uma atividade com grande transversalidade, o que significa uma rede de relações diretas e indiretas com várias outras atividades econômicas, principalmente no setor de serviços, e faz com que a discussão seja extrapolada para outros setores e áreas do conhecimento.

Diversas entidades e especialistas questionam o conceito de turismo sustentável. O WWF-Brasil, por exemplo, prefere trabalhar com o conceito de “turismo responsável” e concentra seus estudos e projetos no contexto de uma busca estratégica para a sustentabilidade ampla, pois acredita que “o ideal do turismo sustentável é, atualmente, demasiado ambíguo e discutível, pois a indústria envolve aspectos de difícil solução, como o controle das emissões de CO₂ dos meios de transporte turísticos, principalmente o aéreo”. Nesse contexto, define sua missão para a esfera de um turismo responsável, como “aquele que mantém e, onde possível, valoriza os recursos naturais e culturais nos destinos” (WWF-BRASIL, 2001).

Ainda de acordo com o WWF-Brasil, os agentes do turismo precisam reconhecer e aceitar a responsabilidade pelos impactos negativos da atividade no ambiente natural e

nas populações e buscar instrumentos integrados para lidar com sua redução, tais como políticas e regulamentos setoriais, planejamento estratégico, incentivos, códigos de conduta, diretrizes e esquemas de certificação.

Sem ater-se à discussão conceitual, algumas das principais instituições ligadas ao setor promoveram ações que pudessem contribuir para direcionar o turismo para um caminho sustentável. A UNWTO deu início, em 2007, ao que chamou de “Parceria para os critérios de sustentabilidade global do turismo”. Essa iniciativa reuniu 27 organizações do mundo todo num esforço conjunto para definir uma série de critérios de referência, que pudessem ser utilizados pela indústria do turismo na busca de um modelo de desenvolvimento mais sustentável. Trata-se da resposta do setor aos desafios globais dos Objetivos do Milênio, definidos pelas Nações Unidas. A redução da pobreza e a sustentabilidade ambiental, incluindo as mudanças climáticas, são os principais assuntos considerados na definição dos critérios para a sustentabilidade global do turismo, organizados em quatro temas principais (UNWTO, 2007):

- Planejamento para uma sustentabilidade efetiva;
- Maximização dos benefícios econômicos e sociais para a comunidade local;
- Valorização do patrimônio cultural; e
- Redução dos impactos negativos no ambiente.

A mesma instituição havia publicado um documento que reunia uma série de indicadores de sustentabilidade para o desenvolvimento do turismo. A lógica era a mesma: um trabalho conjunto que recebesse a contribuição de diversos agentes do turismo, de diferentes partes do mundo. O objetivo principal era fornecer subsídios para o planejamento eficiente da atividade e o acompanhamento de seu desenvolvimento e de seus resultados a partir de indicadores de sustentabilidade que se adequassem à realidade de cada destino, de acordo com o processo de desenvolvimento turístico em curso³.

Desde a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO 92), realizada no Rio de Janeiro, as Nações Unidas têm desenvolvido um trabalho

³ Para maiores informações sobre os indicadores de sustentabilidade para o desenvolvimento do turismo, ver: *Indicators of Sustainable Development for Tourism Destinations*, UNWTO, 2004.

sobre a relação do turismo com as mudanças climáticas, em função da sua grande importância econômica e social no cenário mundial. Esse trabalho culminou na Conferência de Davos, em 2007, na qual se chegou a um conjunto de conclusões importantes que se tornaram a base para a discussão desse tema⁴.

A busca pela sustentabilidade no turismo levou a experiências interessantes no Brasil, nas quais se propõe a construção de um modelo que permita o envolvimento efetivo das comunidades receptoras na atividade turística e, assim, valorize seus modos de vida e a sua cultura. Esse modelo ficou conhecido no Brasil como Turismo de Base Comunitária e vem sendo experimentado em diferentes regiões do país, com resultados positivos não somente do ponto de vista social, mas em termos ecológicos⁵.

Segundo BARTHOLO *et al* (2008), o turismo alternativo de base comunitária busca se contrapor ao turismo massificado, requerendo menor densidade de infraestrutura e serviços e buscando valorizar um vínculo com os ambientes naturais e a cultura de cada lugar. Não se trata, apenas, de percorrer rotas exóticas, diferenciadas daquelas do turismo de massa, mas de um outro modo de visita e hospitalidade, diferenciado em relação ao turismo de massa, ainda que porventura se dirija a um mesmo destino. Esse turismo respeita as heranças culturais e tradições locais, podendo servir de veículo para revigorá-las e mesmo resgatá-las.

As iniciativas de turismo de base comunitária são de grande importância para a sustentabilidade do turismo, na medida em que legitimam a participação das comunidades locais no desenvolvimento dos destinos e contribuem para que a sua visão sobre os aspectos culturais e naturais da região a que pertencem possam ser efetivamente consideradas no processo de planejamento, em uma perspectiva mais ampla. Trata-se de um processo lento de construção, de baixo para cima, que possibilita que as políticas públicas incorporem cada vez mais a perspectiva local de sustentabilidade nas diretrizes globais de desenvolvimento do turismo. Como observa SANSOLO (2009), a perspectiva ortogonal de planejamento, que é visto de cima para

⁴ Os resultados da Conferência de Davos podem ser encontrados no documento: *Davos Declaration – Climate Change and Tourism: Responding to Global Challenges, 2007*.

⁵ O Turismo de Base Comunitária figura entre as linhas de pesquisa do Laboratório de Tecnologia e Desenvolvimento Social – LTDS/COPPE/UFRJ, que tem participado de uma série de iniciativas ligada ao tema. Maiores informações podem ser encontradas em publicações disponíveis no Instituto Virtual de Turismo – IVT, vinculado ao laboratório (<http://www.ivt-rj.net>).

baixo, é o que vem predominando nas políticas de turismo, mas é possível verificar novos caminhos que possibilitem uma inversão do sentido do planejamento, isto é, da base para as instâncias superiores.

1.4 – A dimensão ambiental nas políticas, planos e programas de turismo no Brasil

O histórico das políticas públicas de turismo no Brasil mostra que o setor foi por muito tempo tratado de forma isolada, sem qualquer tipo de integração ou articulação com o planejamento e as estratégias de desenvolvimento de outros setores. Segundo CRUZ (2000), entre 1966 e 1991, as políticas nacionais de turismo foram reduzidas a aspectos parciais da atividade, sem considerar uma perspectiva global, necessária para lidar com a sua transversalidade. Em função das suas inter-relações com outros setores, as políticas públicas para o desenvolvimento do turismo devem considerar a forma como estão sendo pensadas, discutidas e planejadas questões como meio ambiente, cultura, inclusão social, infraestrutura, transportes, energia, habitação, entre outras estrategicamente importantes.

A pouca interlocução com outros setores no processo de planejamento do turismo tem consequências diretas sobre o meio ambiente e as comunidades receptoras, pois muitas vezes a atividade cresce sem que haja a devida estruturação de destinos e atrativos, de forma que o aumento do fluxo de turistas acaba gerando uma série de impactos ambientais e sociais. É importante analisar a evolução das políticas públicas de turismo no Brasil para entender como as dimensões ambiental e social têm sido consideradas.

1.4.1 – A Política Nacional de Turismo

Os primeiros passos na direção de uma política de turismo foram dados a partir da criação da Comissão Brasileira de Turismo – COMBRATUR e da definição de suas atribuições. A COMBRATUR foi instituída pelo Decreto N° 44.863, de 21 de novembro de 1958, como órgão de consulta e execução em matéria de turismo, cabendo-lhe:

- a) a coordenação das atividades destinadas ao desenvolvimento do turismo interno e o afluxo do estrangeiro;

- b) o estudo e a supervisão das medidas relacionadas com a movimentação de turistas;
- c) a simplificação e padronização das exigências e dos métodos de informação, registro e inspeção relativos aos viajantes e a seus bens, recursos pessoais, meio de transporte e hospedagem.

Quase dois anos depois, o regimento da COMBRATUR era aprovado e definia como sua finalidade a coordenação, o planejamento e a supervisão da execução da política nacional de turismo. No mesmo decreto, a importância do meio ambiente para o turismo era reconhecida, em função do seu valor paisagístico, e parecia clara a intenção de protegê-lo por meio de legislação adequada (Decreto-Lei N° 48.126/60, art.2º).

Na verdade, o primeiro Decreto-Lei referente à atividade turística foi publicado em 1938 (Decreto-Lei 406 de 4 de maio de 1938). Porém, de acordo com CRUZ (2000), o período anterior a 1966 constituiu a “pré-história” jurídico-institucional das políticas nacionais de turismo, marcado pela indefinição da competência sobre sua gestão e pela transição frequente entre diferentes departamentos da responsabilidade pelo setor. A falta de um órgão responsável pela gestão da atividade gerou uma série de dificuldades e implicou a descontinuidade das políticas públicas de turismo. O turismo não era visto como prioridade entre as políticas de desenvolvimento, sendo regido por diplomas legais desconexos e restritos a aspectos parciais da atividade, fundamentalmente à regulamentação de agências de viagens e turismo.

O primeiro instrumento legal a apresentar uma definição para a política nacional de turismo foi o Decreto-Lei 55, de 18 de novembro de 1966, que também criou o Conselho Nacional de Turismo – CNTur e a Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR. Compreendia-se como política nacional de turismo “(...) *a atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo sejam originárias de setor privado ou público, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento econômico do país*” (art. 1º). O CNTur seria responsável por “*formular, coordenar e dirigir a política nacional de turismo.*” e a EMBRATUR, vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio, “ (...) *teria a*

finalidade de incrementar o desenvolvimento da indústria de Turismo e executar no âmbito nacional as diretrizes que lhes forem traçadas pelo Governo.” (4º e art. 11º)

O Decreto previa incentivos fiscais para “*ampliação ou reforma de hotéis, obras e serviços específicos de finalidades turísticas constituindo atividades econômicas de interesse nacional, desde que aprovadas pelo Conselho Nacional de Turismo, ficam equiparadas à instalação e ampliação de indústrias básicas*”, o que deixava claro a predominância da dimensão econômica no desenvolvimento da atividade e a visão de que isto dependia, quase que exclusivamente, da instalação de empreendimentos turísticos.

No ano seguinte, o Decreto N° 60.224, de 16 de fevereiro de 1967, reformulou o entendimento do que seria a Política Nacional de Turismo, que passou a ser compreendida como o “*conjunto de diretrizes e normas, integradas em um planejamento de todos os aspectos ligados ao desenvolvimento do turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional*” e seria formulada e executada pelo Sistema Nacional de Turismo, composto pelo CNTur, a EMBRATUR e o Ministério das Relações Exteriores. Poderiam integrar o Sistema Nacional de Turismo, ainda, mediante delegação, os órgãos regionais de turismo e outros órgãos e entidades públicas e privadas credenciadas através de contratos, convênios, ajustes e acordos.

No referido Decreto constavam os objetivos da Política e do Sistema Nacional de Turismo, o que já demonstrava alguma orientação para o desenvolvimento do setor. Entre os objetivos podia-se notar o reconhecimento da importância da dimensão ambiental e a intenção de se aproveitar o potencial turístico dos recursos naturais: “*(...) promover junto aos órgãos competentes a programação e a execução das obras de infra-estrutura tendo em vista o aproveitamento, para finalidades turísticas, dos recursos naturais do País.*”(Decreto N° 60.224/67, art. 3º).

A partir da Lei N° 8.181, de março de 1991, a Empresa Brasileira de Turismo passou a denominar-se Instituto Brasileiro de Turismo, representado pela mesma sigla EMBRATUR, porém agora vinculando-se à Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República e não mais ao Ministério da Indústria e do Comércio. A

EMBRATUR assumiu as atribuições do CNTur e passou a ter a finalidade de “*formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo*”.

No ano seguinte, o Decreto N° 448/92 regulamentou a Lei N° 8.181/91 e apresentou as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Turismo e seus objetivos. As dimensões ambiental e social foram fortemente ressaltadas nas diretrizes a serem observadas pela política:

“I - *a prática do Turismo como forma de promover a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do País*;

“II - *a valorização do homem como destinatário final do desenvolvimento turístico*” (art. 2º).

Em um dos objetivos apresentados, ficava clara a importância de se valorizar os recursos naturais e culturais no desenvolvimento do turismo:

“VI - *estimular o aproveitamento turístico dos recursos naturais e culturais que integram o patrimônio turístico, com vistas à sua valorização e conservação*” (art. 3º).

Segundo BECKER (1995), as diretrizes apresentadas indicavam uma mudança no foco de atuação do Governo Federal em relação às políticas de turismo, que deixaram de ser voltadas apenas para a infraestrutura das regiões turísticas ou a fiscalização e regulamentação do setor e passaram a contemplar a preocupação com a conservação do ambiente e a necessidade da promoção de um desenvolvimento endógeno, centrado no homem.

A Política Nacional para o desenvolvimento do turismo só seria estabelecida, de fato, em 1996, para o período de 1996 a 1999, tendo como prioridade a orientação das ações do setor público rumo ao desenvolvimento sustentável e, para isso, deveria investir na capacitação e na qualificação profissional e conscientizar a população sobre a importância do turismo. Indicava a aposta do Governo na atividade como forma de combater as desigualdades regionais, dando aos municípios e estados autonomia administrativa. Apresentava estratégias, objetivos e ações formuladas e executadas pelo Estado e pela iniciativa privada para promover e incrementar o turismo como fonte de

renda, de geração de emprego e desenvolvimento socioeconômico (PNT, 1996 *apud* DIAS, 2003).

De acordo com o documento, as ações da PNT 1996/1999 “(...) congregaram esforços no sentido da busca de qualidade na prestação de serviços e no correto e eficiente gerenciamento dos recursos naturais por todos os atores, públicos e privados, envolvidos direta e indiretamente neste processo.” O turismo foi apontado como uma atividade com potencial de promover “(...) a diminuição das desigualdades regionais; a geração de empregos e renda; a integração ao mercado de trabalho de um contingente populacional de baixa qualificação profissional, através da execução de atividades correlatas; o desenvolvimento sustentável de áreas com destacado potencial ambiental; e servirá de instrumento para a inserção competitiva do País no panorama global, através do estabelecimento de uma imagem externa positiva.”.

Podia-se perceber a preocupação com a preservação dos recursos naturais e a necessidade de uma gestão ambiental eficiente para o desenvolvimento do turismo e a consolidação do produto turístico brasileiro em nível internacional. Esta Política iria orientar as ações do Governo no setor até 2002, ano anterior à criação do Ministério do Turismo e da formulação do Plano Nacional do Turismo 2003-2007 (PNT 2003-2007).

Vale mencionar algumas iniciativas do Governo ao longo do processo evolutivo das políticas públicas do setor, no sentido de estimular o ecoturismo. Conforme a definição apresentada, trata-se de um segmento no qual a dimensão ambiental está presente de maneira muito forte. Em 1994, na tentativa de implementar uma Política Nacional para o Ecoturismo, foi formado um Grupo Interministerial de Trabalho na área, reunindo técnicos do MMA, IBAMA, MICT, EMBRATUR, MEC, setor privado e ONG. Considerado o principal resultado dessa ação, foi publicado, em 1995, o documento “*Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo*”. Visto como uma importante alternativa de desenvolvimento econômico sustentável e melhoria da qualidade de vida, o ecoturismo foi, posteriormente, alvo de algumas ações no âmbito da Política Nacional de Turismo 1996/1999, que tentou estimular o seu desenvolvimento.

Em 2003, foi criado o Ministério do Turismo – MTur, que passou a ser responsável pela articulação do processo de integração dos diferentes segmentos ligados ao setor

turístico. Sua missão era desenvolver o turismo como uma atividade econômica sustentável, com papel relevante na geração de empregos e divisas, proporcionando a inclusão social. A partir daquele momento, o Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR passou a se dedicar exclusivamente à execução da Política Nacional de Turismo no que diz respeito a promoção, marketing e apoio à comercialização dos destinos, serviços e produtos turísticos brasileiros no mercado internacional.

O MTur propôs uma inovação na condução de políticas públicas, a partir de um modelo de gestão descentralizado, orientado pelo pensamento estratégico. Esse processo havia tido um primeiro impulso com o Programa de Municipalização do Turismo – PNMT, cuja proposta era “(...) *implementar um novo modelo de gestão da atividade turística, simplificado e uniformizado, para os Estados e Municípios, de maneira integrada, buscando maior eficiência e eficácia na administração da atividade turística, de forma participativa*” (SANTOS, 2007).

A partir da instituição do MTur, deu-se início, então, a um novo modelo de gestão descentralizada, com a reformulação do Conselho Nacional do Turismo - CNTur e dos Fóruns Estaduais, que passariam a estabelecer uma comunicação permanente com as necessidades advindas das regiões, municípios e destinos turísticos. A inserção de representantes de outros ministérios no núcleo de gestão estratégica do turismo (CNTur) constituiu-se em uma iniciativa importante que tem contribuído para a realização dos objetivos e ações do Governo Federal, mais ágil, abrangente e estruturadamente. O CNTur atua em constante parceria com os demais ministérios numa perspectiva de transversalidade, representando um canal efetivo de diálogo e negociações. Todo esse processo tem facilitado a consideração das dimensões ambiental e social no planejamento do setor.

Em 17 de setembro de 2008, foi sancionada a Lei Nº 11.771, conhecida como Lei Geral do Turismo, que dispôs sobre a Política Nacional de Turismo, definiu as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico e disciplinou a prestação de serviços turísticos, o cadastro, a classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos. O turismo foi definido como uma atividade que deve gerar movimentação econômica, trabalho, emprego, renda e receitas públicas,

constituindo-se instrumento de desenvolvimento econômico e social, promoção e diversidade cultural e preservação da biodiversidade.

O turismo foi definido como um instrumento de preservação da biodiversidade, enfatizando que as atividades turísticas não devem apenas respeitar o meio ambiente, mas contribuir para a conscientização de turistas e residentes sobre a importância do patrimônio natural, promover a sua valorização e a sua preservação. O Capítulo 1, das disposições preliminares, define que “*O Poder Público atuará, mediante apoio técnico, logístico e financeiro, na consolidação do turismo como importante fator de desenvolvimento sustentável, de distribuição de renda, de geração de emprego e da conservação do patrimônio natural, cultural e turístico brasileiro.*” (Lei Nº 11.771/08, art. 3º)

No que se refere à dimensão ambiental, pode-se perceber nos objetivos da Política Nacional de Turismo que ela ganhou maior destaque em relação às versões anteriores. Alguns objetivos fazem referência direta à sustentabilidade, ao meio ambiente e às áreas naturais (Lei Nº 11.771/08, art. 5º):

(...)

“*VI - promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica*”;

“*VIII - propiciar a prática de turismo sustentável nas áreas naturais, promovendo a atividade como veículo de educação e interpretação ambiental e incentivando a adoção de condutas e práticas de mínimo impacto compatíveis com a conservação do meio ambiente natural*”.

(...)

Faz-se menção específica ao uso turístico das UC: “*Quando se tratar de unidades de conservação, o turismo será desenvolvido em consonância com seus objetivos de criação e com o disposto no plano de manejo da unidade*” (Lei Nº 11.771/08, art. 5º). A Lei orienta, ainda, o Sistema Nacional de Turismo a “*propor aos órgãos ambientais*

competentes a criação de unidades de conservação, considerando áreas de grande beleza cênica e interesse turístico” (Lei Nº 11.771/08, art. 9º).

A gestão descentralizada favorece a integração e a articulação entre as diferentes esferas e setores de governo, tendo efeitos positivos sobre as dimensões ambiental e social da atividade. A intenção de dar continuidade à descentralização da gestão do turismo é clara em um dos objetivos da Política: “*(...) promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica.*” (Lei Nº 11.771/08, art. 5º)

Nessa perspectiva, e considerando a transversalidade da atividade turística, é importante buscar a integração com outros setores nos níveis mais elevados de tomada de decisão, para que todas as etapas subsequentes possam ser beneficiadas. No âmbito da coordenação e da integração das decisões e ações no plano federal, a Lei criou o “*Comitê Interministerial de Facilitação Turística, com a finalidade de compatibilizar a execução da Política Nacional de Turismo e a consecução das metas do PNT com as demais políticas públicas...*” (Lei Nº 11.771/08, art. 11º).

Dessa forma, torna-se mais fácil evitar conflitos e sobreposições entre as diferentes políticas públicas, bem como buscar sinergia e complementação entre elas, o que beneficia o setor turístico. Ainda em seu art. 11º, a Lei prevê o incentivo à “*(...) formação de parcerias interdisciplinares com as entidades da administração pública federal, visando ao aproveitamento e ordenamento do patrimônio natural e cultural para fins turísticos*”, o que tende a favorecer, também, o uso turístico eficiente das UC.

Ao analisar o histórico de desenvolvimento da Política Nacional de Turismo, note-se que a dimensão ambiental tem ganhado importância ao longo do tempo, estando presente entre os primeiros objetivos definidos ainda em 1967, que mencionavam a necessidade de aproveitamento dos recursos naturais para o desenvolvimento da atividade. A sua importância ficava clara e se consolidou com a Lei Nº 11.771/08; pode-se dizer que a sustentabilidade ambiental compõe o arcabouço atual das políticas públicas de turismo.

1.4.2 – O Plano Nacional de Turismo

Após duas tentativas, em 1969 e 1992, o primeiro plano de turismo a sair do papel foi o Plano Nacional de Turismo: Diretrizes, Metas e Programas para o período 2003/2007, lançado pelo Governo Federal, em 2003. Este documento tinha como propósito orientar todas as ações relacionadas ao setor. Um instrumento de ligação e interlocução entre as esferas federal, estadual e municipal, entidades não-governamentais, iniciativa privada e a sociedade em geral, apresentando uma proposta de construção coletiva e visão compartilhada. O PNT 2003-2007 deu continuidade a uma perspectiva de parceria e articulação adotada pela Política (PNT 1996-1999).

A maior articulação entre os setores no processo de gestão do turismo possibilita a maximização dos benefícios gerados pela atividade. Entre os resultados esperados está a valorização e a preservação do patrimônio natural e cultural dos destinos. Conforme o diagnóstico do próprio PNT 2003/2007, “*(...) a falta de articulações entre os setores governamentais tem gerado políticas desencontradas, fazendo com que os parcios recursos destinados ao setor se percam em ações que se sobreponem ou que não estão direcionadas para objetivos comuns. A falta de articulação também se faz presente entre os setores público e privado (...)*”.

Em um de seus macro programas, o Plano destaca que “*As várias interfaces para o desenvolvimento do turismo necessitam de uma permanente articulação entre os diversos setores públicos e privados, no sentido de agilizar soluções, eliminar entraves burocráticos, compartilhar decisões e facilitar a participação de todos os envolvidos no processo de crescimento do setor.*” (MTUR, 2003).

De fato, a melhoria da articulação entre os setores e as diferentes esferas de governo é um passo importante em direção ao desenvolvimento de um turismo mais sustentável e facilita a inclusão da variável ambiental no seu planejamento. A possibilidade de incorporar opiniões dos diversos agentes do turismo e compatibilizar o planejamento deste com os de outros setores pode reduzir conflitos e aproveitar sinergias e complementaridades entre programas e ações.

Nos “*princípios orientadores para o desenvolvimento do turismo*” apresentados no Plano, fica claro o desejo por um novo modelo, que conte com e harmonize a força e o

crescimento do mercado com a distribuição da riqueza e, para isso, pressupõe-se a integração de soluções nos campos econômico, social, político e ambiental. O aumento da competitividade do setor, o seu impacto na melhoria das condições de vida da população, a descentralização das decisões e o respeito ao meio ambiente são apresentados como pilares para a construção de um novo padrão de desenvolvimento, no qual todas as regiões possam crescer de forma integrada.

O Plano indica, ainda, em seus princípios orientadores, que o comportamento e a prática do turismo devem ser pautados por padrões éticos concretos e obedecer aos princípios gerais contidos no Código Mundial da Ética no Turismo. O Artigo 3º do código trata do turismo como “fator de desenvolvimento sustentável” e aborda de forma bastante abrangente a questão ambiental no contexto do turismo (OMT, 2000). A idéia é que todos os programas, projetos e ações do PNT tenham como pressupostos básicos a ética e a sustentabilidade.

Até certo ponto, o PNT 2003/2007 avançou no sentido da inserção dos pressupostos da sustentabilidade ambiental em seus programas, projetos e ações, com a proposta de que o turismo se transformasse em agente de valorização e de conservação do patrimônio natural e criando as bases para a formatação de produtos turísticos com mais qualidade, competitividade e responsabilidade socioambiental.

Em 2007, foi publicada a nova versão do Plano Nacional de Turismo – PNT 2007-2010, com o objetivo de dar continuidade às ações desenvolvidas pelo MTur e pela EMBRATUR no sentido de consolidar o Brasil como um dos principais destinos turísticos mundiais e garantir que as ações iniciadas pelo Governo Federal tivessem continuidade. A sua construção teve início em 2006, com a elaboração do documento referencial “Turismo no Brasil 2007/2010” e contou com a cooperação e a participação de diversos setores do governo, da iniciativa privada e do terceiro setor, bem como das instituições com assento no CNTur.

O documento analisou as perspectivas de desenvolvimento do turismo no país para os próximos anos e indicou os caminhos a serem percorridos para otimizar o desenvolvimento da atividade dentro dessas perspectivas. Apresentou um diagnóstico dos aspectos econômicos do turismo e o seu desempenho nos últimos anos, no Brasil e

no mundo. Foram analisadas, também, a gestão descentralizada proposta pelo Plano Nacional de Turismo 2003-2007, as ações de promoção, marketing e apoio à comercialização e os desempenhos do setor privado e da atividade em termos de geração de emprego e renda.

Faz uma análise por eixos temáticos e apresenta proposições para cada um deles: *planejamento e gestão; estruturação e diversificação da oferta; fomento; infraestrutura; promoção, marketing e apoio à comercialização; qualificação, informação e logística de transportes*. O único eixo em que a dimensão ambiental não é abordada é o da *logística de transportes*, que teve um enfoque na eficiência e nas condições de deslocamento e acessibilidade. O documento deixa claro, que cada eixo temático e suas respectivas propostas “(...) devem ser tratados de forma integrada, tendo com referência os pressupostos básicos e os princípios orientadores relacionados à ética e à sustentabilidade econômica, social, ambiental, política e cultural” (MTUR, 2007).

Um aspecto importante destacado no documento e que tem relação direta com a preservação do patrimônio natural é o de que a comercialização dos destinos só deve acontecer depois de sua efetiva estruturação quanto à cobertura e à qualidade da gestão pública e dos serviços turísticos oferecidos, de forma a minimizar os impactos negativos da atividade. Esta seria a situação ideal: num primeiro momento, o planejamento e a estruturação das regiões; em seguida, a comercialização do produto já formatado. Porém, esta ainda é uma situação desejada, pois grande parte dos municípios, influenciada pelos benefícios econômicos imediatos trazidos pelo turismo, têm empreendido ações para o seu desenvolvimento sem qualquer planejamento, sob a lógica do mercado, visando ao rápido retorno dos investimentos, fato que incide negativamente na qualidade dos destinos, ocasionando diversos problemas socioambientais e culminando na perda de atratividade.

O Plano Nacional do Turismo 2007-2010 dá continuidade ao modelo de desenvolvimento proposto pelo Governo, que “(...) contempla e harmoniza a força e o crescimento do mercado com a distribuição de renda e a redução das desigualdades, integrando soluções nos campos econômico, social, político, cultural e ambiental” (MTUR, 2007). O Plano menciona, também, a capacidade do turismo em contribuir

para os Objetivos do Milênio, devendo seu desenvolvimento se pautar no Código Mundial da Ética no Turismo da OMT, seguindo a mesma linha da versão anterior.

A abordagem da dimensão ambiental aparece com mais clareza no PNT 2007-2010 do que no plano anterior, como se pode notar na visão de futuro para o turismo apresentada no documento, que reconhece de forma explícita a necessidade de se respeitar o meio ambiente para alcançar os objetivos pretendidos:

“O turismo no Brasil contemplará as diversidades regionais, configurando-se pela geração de produtos marcados pela brasiliade, proporcionando a expansão do mercado interno e a inserção efetiva do País no cenário turístico mundial. A criação de emprego e ocupação, a geração e distribuição de renda, a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção da igualdade de oportunidades, o respeito ao meio ambiente, a proteção ao patrimônio histórico e cultural e a geração de divisas sinalizam o horizonte a ser alcançado pelas ações estratégicas indicadas.”

Ao observar os objetivos gerais do PNT 2007-2010, entretanto, percebe-se que não há grandes mudanças em relação aos objetivos gerais do PNT 2003-2007, no que se refere à dimensão ambiental. Entre os objetivos específicos, entretanto, surge a preocupação em monitorar os impactos ambientais da atividade através de um sistema de informações turísticas. O que não aparece entre os objetivos é uma proposta de utilização efetiva do turismo como um instrumento de valorização do patrimônio natural.

O plano estabelece quatro metas para o desenvolvimento do turismo; em uma delas as dimensões ambiental e social são contempladas, no âmbito da estruturação de destinos turísticos com padrão de qualidade internacional. A meta é estruturar 65 destinos. De acordo com o Plano, “esta ação deve ser desenvolvida com base no princípio da sustentabilidade ambiental, sociocultural e econômica, trabalhando de forma participativa, descentralizada e sistêmica, estimulando a integração e a consequente organização e ampliação da oferta turística” (MTUR, 2007). Para atingir essa meta, são necessárias algumas condições, como investimentos em infraestrutura, qualificação e certificação de profissionais e empreendimentos. Todas essas condições acabam contribuindo para a preservação do patrimônio natural e cultural.

As proposições do plano foram organizadas em macro programas e programas. Segundo o documento, os primeiros são desdobramentos temáticos agregados, escolhidos pelo seu potencial de contribuição para atingir os compromissos estabelecidos nas metas, sendo constituídos por um conjunto de programas que organizam, por temas afins, as diversas atividades executivas da atuação do MTur e seus parceiros.

1.4.3 – Os programas de desenvolvimento do turismo

Ao longo do processo evolutivo das políticas públicas no setor de turismo foram criados diversos programas de desenvolvimento, na tentativa de concretizar os objetivos definidos nas políticas e nos planos. Parte deles teve algum viés ambiental, fosse por ações diretas que beneficiassem o meio ambiente, ou ações de educação e conscientização a respeito da importância de se preservar o patrimônio natural. A dimensão ambiental também foi contemplada de forma direta na tentativa do Governo de desenvolver o ecoturismo no País.

Em 1995, um ano após o lançamento do documento “*Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo*”, foi lançado o Programa para o Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR) baseado em estratégias para o desenvolvimento de pólos ecoturísticos em áreas de maior viabilidade. Foi uma iniciativa do MMA, que tinha a responsabilidade de estruturar o segmento de ecoturismo na Amazônia Legal. Naquele período, era lançado pela EMBRATUR, em parceria com o Instituto de Ecoturismo do Brasil – IEB, o Programa Polos de Ecoturismo do Brasil, que tinha o objetivo de apoiar a implantação desses polos em regiões prioritárias, buscando envolver as comunidades no processo de gestão participativa e promovendo o desenvolvimento sustentável do ecoturismo. Em 2002, foi criado o Comitê Gestor do Programa Polos de Ecoturismo do Brasil, com o objetivo de gerir e apoiar o desenvolvimento dos polos selecionados. Após a criação do PROECOTUR, ainda foi lançado o Programa de Formação e Capacitação Profissional para o Ecoturismo, no âmbito da Política Nacional de Turismo 1996/1999.

Tanto o PROECOTUR como o Programa Polos de Ecoturismo do Brasil perduraram até a criação do MTur, que buscou fortalecer ainda mais a relação interministerial com o MMA, por meio da assinatura de um Termo de Cooperação Técnica, em 2004, que

resultou na elaboração de uma Agenda Ambiental para o Turismo (TAL Ambiental), um Plano de Ação Conjunta e a transferência do PROECOTUR para o MTur.

Apesar da transferência do PROECOTUR para o MTur, o MMA continuou a promover ações para o desenvolvimento do Ecoturismo, lançando o Programa Nacional de Ecoturismo da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (SDS/MMA) e o Programa Parques do Brasil, da Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF/ MMA). O primeiro tem como objetivo apoiar o desenvolvimento de pequenos projetos de Ecoturismo de Base Comunitária e garantir a sua competitividade no mercado turístico. O outro foi fruto dos encontros de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) formado pelo MMA/IBAMA e MTur/EMBRATUR, e parte do princípio de que os Parques Nacionais são fundamentais para o ecoturismo.

A dimensão ambiental esteve presente, também, nas diretrizes e objetivos de outros programas, como o Programa Conscientização e Iniciação Escolar para o Turismo e o Programa Nacional de Municipalização do Turismo. Ambos apoiaram ações educacionais que tiveram grande importância na conscientização da população das comunidades receptoras sobre a dinâmica da atividade, seus riscos e benefícios, e a importância para a adoção de uma conduta correta, baseada nos princípios da sustentabilidade ambiental no desenvolvimento do turismo. O primeiro teve como foco principal a sensibilização, principalmente, dos jovens para a necessidade da conservação do patrimônio natural e para a adoção de práticas sustentáveis no desenvolvimento da atividade turística. O Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, em uma de suas vertentes, também apoiou iniciativas relacionadas à conscientização sobre a utilização dos recursos naturais de maneira sustentável, por todos os atores envolvidos, como forma de sensibilizá-los para o compromisso de conservação do patrimônio ambiental coletivo, com o objetivo de maximizar a qualidade dos produtos e serviços oferecidos aos turistas.

Apesar de ter sido um programa de promoção e comercialização, o Programa Imagem do Brasil também contemplou a dimensão ambiental ao trabalhar a questão da conscientização e da sensibilização dos turistas para a importância da conservação e da valorização ambiental dos atrativos turísticos, contribuindo assim, para a disseminação de práticas responsáveis e sustentáveis (SANTOS, 2007).

Ao se avaliar os programas que compuseram o PNT 2003-2007, verifica-se que o meio ambiente foi contemplado direta ou indiretamente em algumas ações. É o caso dos investimentos em infraestrutura que tinham como objetivo melhorar a qualidade de vida nas cidades turísticas, criar condições para a instalação de equipamentos turísticos, facilitar o acesso e contribuir para o desenvolvimento equilibrado das regiões brasileiras. Para isso, foram feitos investimentos em abastecimento de água, energia, transporte público, segurança, coleta e destinação final de lixo, tratamento de esgoto, comunicação e acessibilidade. Parte desses investimentos foram realizados no âmbito de programas turísticos como o PRODETUR Nordeste II.

Alguns programas tiveram a sustentabilidade como premissa para o desenvolvimento de suas ações e contribuíram, ou ainda contribuem, para a conscientização e a sensibilização das populações dos destinos turísticos sobre a importância da conservação do patrimônio natural no desenvolvimento do turismo. Além da segunda fase do PROECOTUR, as diretrizes e objetivos dos Programas de Segmentação do Turismo e Normatização da Atividade Turística também tiveram como base as práticas sustentáveis.

No âmbito do PNT 2007-2010, os programas enquadrados no Macro programa de Infraestrutura Pública contribuem de alguma forma para a preservação do patrimônio natural, na medida em que a melhoria da infraestrutura dos destinos reduz a pressão causada pela disposição de esgoto e o lixo nos ecossistemas, facilita o processo de informação ao turista e ajuda a ordenar o processo de visitação e acesso aos atrativos.

Outro macro programa que tem repercussões diretas na dimensão ambiental da atividade turística é o de Qualificação dos Equipamentos e Serviços Turísticos. Segundo o MTUR (2007), “*(...) a qualidade dos produtos turísticos está associada à qualificação dos serviços prestados e ao padrão de qualidade desejado, que deve estar referenciado na satisfação dos consumidores e nos pressupostos do turismo sustentável, o que implica estabelecer uma política que estimule a melhoria contínua da qualidade e da segurança dos serviços prestados*”. Nesse sentido, esse macro programa busca, entre outras coisas, o compromisso com a sustentabilidade dos destinos turísticos brasileiros, em especial no que tange a proteção e a conservação de patrimônio histórico e natural,

além da promoção e a valorização das manifestações artísticas e culturais como patrimônio das populações locais.

As ações que compõem os programas voltados para a promoção e a comercialização do turismo brasileiro têm como essência, segundo o MTUR (2007), a realização de experiências positivas de conhecimento, integração e valorização das riquezas culturais e naturais do País para a difusão e a promoção de um turismo seguro, qualificado, diversificado e sustentável.

O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, lançado, ainda, durante a vigência do PNT 2003-2007, deu continuidade ao antigo PNMT, buscando alcançar algumas de suas metas no que se referia à estruturação e à diversificação da oferta turística. Atualmente, definido como um macro programa dentro do MTur, engloba o Programa de Estruturação da Produção Associada ao Turismo, que tem uma grande abrangência com relação aos aspectos ambientais, na medida em que procura fomentar e valorizar qualquer produção artesanal, industrial ou agropecuária que detenha atributos naturais ou culturais de uma determinada região ou localidade, capaz de agregar valor a destinos turísticos.

Ainda no âmbito do Macro programa de Regionalização do Turismo está o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo – PRODETUR, que tem o objetivo de assegurar o desenvolvimento turístico sustentável e integrado, proporcionar melhorias às condições de vida da população local, aumentar as receitas do setor e melhorar a capacidade de gestão da atividade em áreas de expansão e de potencial turístico.

1.4.4 – O PRODETUR/NE: desenvolvimento *versus* sustentabilidade

O Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR/NE é o resultado da parceria entre o Banco do Nordeste do Brasil - BNB e o BID, que em 1994 aprovou um empréstimo para a primeira fase do PRODETUR/NE executado pelo próprio BNB e pelos estados que participaram do programa.

De acordo com o BID (2002), o objetivo geral do PRODETUR/NE é melhorar a qualidade de vida da população residente nos destinos turísticos beneficiados pelo programa, a partir do aumento das oportunidades de emprego e das receitas dos

municípios, para que estes possam oferecer serviços de qualidade em seus centros urbanos e garantir melhor qualidade ambiental em seus territórios. O programa tem como objetivos específicos o aumento das receitas provenientes das atividades turísticas e a capacitação gerencial dos estados e municípios.

Para viabilizar as ações da primeira fase do Programa – PRODETUR/NE I, o BNB deu início, em 1998, ao processo de estruturação dos Polos de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável – Polos de Turismo⁶, visando assegurar o aproveitamento sustentável da atividade turística, pela convergência e continuidade de ações e projetos, por meio da incorporação de paradigmas empresariais e do fortalecimento dos elos da cadeia produtiva do turismo. Nesse contexto, o principal objetivo dos polos de turismo era promover a estruturação e o planejamento do desenvolvimento do turismo em mesorregiões que apresentassem vocação para a atividade, a partir da formação de parcerias empreendedoras, que permitissem a mobilização e a integração dos atores locais na gestão e na organização da atividade turística.

O PRODETUR/NE I foi responsável por uma série de ações que foram desde a capacitação de profissionais ligados aos órgãos públicos gestores da atividade turística até obras de infraestrutura. Segundo o BID (2002), “*o primeiro Programa foi concebido para financiar obras múltiplas de infraestrutura 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 do Brasil*”.

O Programa beneficiou cerca de 180 municípios e 16 milhões de habitantes e teve um papel fundamental na mudança de paradigmas, em relação ao planejamento e gestão da atividade turística regional, experimentada pelos representantes dos estados nordestinos, que puderam perceber a força que possuem a integração e a convergência de ações. Possibilitou, ainda, a mudança do cenário turístico da Região Nordeste, que registrou expansão no número de visitantes e no volume de investimentos privados.

⁶ Entende-se o conceito de Pólo como sendo uma área espacial que apresenta geograficamente características e potencialidades similares, trabalhada de forma integrada.

Entretanto, nem todos os resultados do programa foram positivos. No relatório de Avaliação de Impactos Ambientais e Sociais do PRODETUR/NE II é apresentada a avaliação dos resultados do PRODETUR/NE I, que indica a “(...) *ocorrência de alguns problemas de execução que tiveram reflexos na qualidade das obras e no alcance dos impactos sociais e sobre o meio ambiente. Os resultados variaram dependendo do estado e do tipo de projeto, mas as obras de transporte viário e de saneamento concentram um maior número de problemas e de queixas apresentadas pelas comunidades afetadas e as ONG*” (BID, 2002). De acordo com o documento, a maioria dos problemas estão associados aos seguintes fatores:

- Análise limitada dos impactos indiretos ligados à construção ou renovação de estradas e implantação de estações de tratamento de água e esgoto sanitário, resultando em alguns impactos ambientais e sociais negativos, particularmente com respeito à localização das instalações;
- Falta de disciplinamento do uso e ocupação das faixas lindeiras das estradas;
- Impactos ambientais e sociais não devidamente considerados no desenvolvimento dos projetos e detalhamento insuficiente quando da avaliação ambiental e da identificação das medidas mitigadoras e seus custos;
- Falta de monitoramento ambiental adequado pelas autoridades estaduais e órgãos executores e falta de cumprimento das medidas mitigadoras pelos empreiteiros das obras;
- Ocupação desordenada e inadequada da faixa costeira, pela falta de instrumentos de planejamento e ordenamento;
- Deficiências na implementação de unidades de conservação por delimitação das áreas ou alcance muito restritos, e falta de recursos suficientes ou interesse do Poder Público em finalizar os planos de manejo e operação.

Segundo o Banco, as conclusões dos memorandos preparados pelo BNB, em dezembro de 2005, e pelo próprio BID, em agosto de 2006, referentes ao Relatório Final do Projeto (*Project Completion Report*)⁷ corroboram a avaliação anterior e mostram que, apesar dos inegáveis avanços nos indicadores relacionados ao movimento turístico e ao desempenho econômico da região de abrangência do programa, foram identificados

⁷ Os memorandos estão disponíveis nos respectivos sítios na Internet (www.bnb.gov.br e www.iadb.org).

impactos ambientais negativos associados à sua primeira fase, alguns deles durante a execução de obras de infraestrutura e outros após a sua conclusão. Problemas tais como ocupação desordenada do solo em determinados destinos turísticos após a melhoria do acesso, conflitos com a população por falta de diálogo e passivos ambientais deixados pelo descumprimento de medidas mitigadoras definidas nos Estudos de Impacto Ambiental.

Constam ainda dos relatórios algumas lições aprendidas, cuja observação seria fundamental para a próxima fase do programa. De acordo com o memorando elaborado pelo BID sobre o *Project Completion Report* (2006), as estratégias turísticas dos estados não foram capazes de identificar os pontos-chave que deveriam ser trabalhados para assegurar o desenvolvimento sustentado da atividade. O foco se voltou para a oferta de atrativos, sem o devido dimensionamento da demanda, e mesmo assim não foram avaliados os produtos turísticos *latu* e *strictu sensu*. Como resultado, os investimentos não foram concebidos de maneira integral, levando à dispersão de recursos, à ocorrência de impactos indiretos não desejáveis e à degradação dos recursos naturais. O relatório menciona, também, a necessidade de se dar maior ênfase às ações de fortalecimento institucional dos órgãos executores, possibilitando a qualificação do seu corpo funcional e a adequação das estruturas organizacionais, com vistas à sustentabilidade de longo prazo, ações essas que devem ser prioritárias em relação às obras de infraestrutura.

Segundo a Avaliação Ambiental Estratégica da Região Costa Norte (AAE-CN), realizada pelo Laboratório Interdisciplinar de Meio Ambiente, o memorando elaborado pelo BNB menciona, entre as lições aprendidas e a serem aplicadas nos futuros programas (o que inclui a Fase II do PRODETUR), que: (i) seja estabelecida uma linha de base e respectiva metodologia para avaliar a evolução dos aspectos sociais, ambientais, institucionais, econômicos e turísticos das áreas a serem beneficiadas; e (ii) seja realizada uma Avaliação Ambiental Estratégica para se antever, nas novas áreas de atuação do PRODETUR/NE, possíveis impactos ambientais decorrentes direta e indiretamente das ações do Programa (LIMA/COPPE/UFRJ, 2007).

A segunda etapa, o PRODETUR/NE II, teve como objetivo consolidar, completar e complementar todas as ações necessárias para tornar o turismo sustentável, nos polos de

turismo onde houve investimentos do PRODETUR/NE I, em benefício da população local, antes de sua expansão a novas áreas.

De acordo com o BID (2002), a segunda fase foi desenhada aproveitando-se as lições aprendidas do PRODETUR/NE I para minimizar impactos negativos ambientais e sociais, quando possível, com a intenção de preservar o meio ambiente e desenvolver um turismo sustentável num processo de planejamento lógico e participativo. Ainda de acordo com o Banco, o Programa terá impactos ambientais e sociais positivos, mas também existe a possibilidade de impactos negativos pelo aumento do fluxo de turistas e o desenvolvimento relacionado com turismo, pela implantação de obras. De qualquer forma, o programa está estruturado de modo a assegurar que os problemas ocorridos durante a primeira etapa não se repitam.

Um aspecto importante ressaltado pelo Banco é que os investimentos de caráter institucional necessários para a sustentabilidade de longo prazo, principalmente o fortalecimento da capacidade dos municípios para a gestão do turismo, assim como para a gestão fiscal e administrativa, seriam iniciados antes dos investimentos em obras de infraestrutura, particularmente no setor de transportes, responsáveis pela maioria dos impactos induzidos. Desse modo, espera-se que os polos estejam em condições de responder às demandas mais complexas do turismo. Foi dada prioridade às ações que visavam consolidar e completar os investimentos realizados no âmbito do PRODETUR I, incluindo a correção dos impactos ambientais e sociais resultantes do processo de planejamento menos estruturado da primeira etapa. Novos destinos turísticos não serão desenvolvidos, de acordo com o Regulamento Operacional do Programa, até que as providências e ações necessárias para consolidar o PRODETUR I tenham sido asseguradas em avançado estágio de implementação, e que estejam disponíveis informações confiáveis geradas por meio do desenvolvimento do Estudo Regional de Demanda Turística para o Nordeste e da Avaliação Ambiental Estratégica do programa.

Entre as diversas etapas de implementação do PRODETUR/NE II estava a definição de polos pilotos, utilizando-se como critério de seleção a execução de obras no âmbito do PRODETUR/NE I e buscando-se a complementaridade das ações. Em seguida, seria definida a abrangência dos polos e municípios que o iriam compor para, posteriormente, promover a instalação dos respectivos Conselhos de Turismo. Os conselhos seriam

criados com o objetivo de “(...) promover a estruturação e o planejamento do desenvolvimento do turismo nas mesorregiões, sob a ótica empresarial, através da formação de parcerias empreendedoras que permitam a mobilização e integração dos atores locais envolvidos com a gestão e organização da atividade turística no Nordeste, reunidos num Conselho de Turismo, que lhes dá as condições necessárias para a concretização dos resultados almejados”. Esses Conselhos de Turismo têm os seguintes objetivos de longo prazo:

- Fortalecimento e integração da cadeia produtiva do turismo;
- Consolidação do polo turístico;
- Identificação dos principais produtos turísticos no destino;
- Promoção e inserção competitiva do pólo no destino turístico;
- Geração de ocupação produtiva e renda;
- Aumento da arrecadação tributária;
- Preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural; e
- Melhoria da qualidade de vida.

A proposta do PRODETUR/NE II deu bastante ênfase à dimensão ambiental, conforme destacado pelo BID no relatório de avaliação de seus possíveis impactos ambientais e sociais: “(...) no componente de Desenvolvimento Institucional, atenção especial foi reservada aos órgãos estaduais responsáveis pela administração dos recursos ambientais e pelo controle ambiental, visto que a atuação destas entidades foi considerada fundamental para o sucesso do PRODETUR/NE I, na medida em que os recursos naturais constituem a matéria prima do turismo na região NE, concentrado quase que exclusivamente sobre sua área costeira” (BID, 2002).

No documento de avaliação do PRODETUR/NE II são apresentados os impactos negativos de curto e longo prazos, que podem ocorrer caso: o planejamento do turismo não seja adequado e participativo; não se realizem os projetos de desenvolvimento institucional; o dimensionamento e desenho das obras não estejam adequados e não sejam considerados os aspectos ambientais e sociais no desenvolvimento dos projetos. São apresentadas, também, as respectivas medidas mitigadoras para cada um dos impactos. O **Quadro 1.2** apresenta os possíveis impactos no âmbito do PRODETUR/NE II e suas respectivas medidas mitigadoras ou preventivas.

Quadro 1.2 - Possíveis impactos no âmbito do PRODETUR/NE II e suas respectivas medidas mitigadoras ou preventivas

Possíveis impactos	Medidas mitigadoras / preventivas
Marginalização de populações locais por falta de acesso aos benefícios econômicos do turismo, com aumento de criminalidade e prostituição.	Inclusão de um componente de capacitação profissional para a população existente com a meta de melhorar sua capacidade e aumentar suas oportunidades de emprego no setor turístico. Além disso, o processo de planejamento para turismo nos pólos será participativo com envolvimento das comunidades e suas lideranças, além de uma representatividade equilibrada da sociedade civil, por meio dos Conselhos de Turismo.
Aumento do influxo de migração por pessoas procurando trabalho com aumento das demandas para serviços urbanos.	A implantação dos Planos Diretores, e o planejamento adequado para os serviços de saneamento e resíduos sólidos deverão aliviar os problemas de demanda.
Desenvolvimento desordenado ou escala de turismo não apropriada para a área.	Processo de planejamento instituído pelos PDITS, implantação de Planos Diretores Municipais, implantação de zoneamento territorial e programas de ordenamento da faixa das rodovias, e programas de fortalecimento dos municípios, tanto nas áreas fiscal e administrativa, como de gestão turística e de seus ativos naturais e culturais.
Aumento da pressão sobre meio ambiente natural, com degradação ou destruição de ecossistemas frágeis, tais como manguezais, a Mata Atlântica, restinga, lagoas e lacunas, e dunas.	Processo de planejamento para turismo (análise do ponto de vista ambiental onde deverão dirigir-se as atividades de turismo e que nível ou tipo de turismo é aceitável e desejável no pólo); implantação dos Planos Diretores Municipais; implantação dos Planos de Manejo/Gestão nas unidades de conservação ambiental; campanhas de conscientização ambiental; participação comunitária e das ONG na fiscalização das APA e outras áreas protegidas; implantação de Conselhos Ambientais Municipais – COMDEMA.
Impactos decorrentes da implantação das obras, especialmente rodovias, saneamento, aeroportos, urbanização, e centros de disposição final de resíduos sólidos, que poderiam causar impactos negativos ambientais (erosão, sedimentação, ruído, destruição de habitat, desmatamento) e sociais (distúrbios durante a construção e a possibilidade de reassentamento).	Procedimentos para assegurar a consideração da viabilidade ambiental/social no desenvolvimento dos projetos; identificação de medidas mitigadoras e projetos de proteção e restauração ambiental; elaboração de planos ambientais e projetos executivos ambientais; incorporação dos custos nos orçamentos e especificações de licitação; e a supervisão adequada das obras.
Impactos sociais negativos, como ruído, odores, etc., associados à operação das obras, particularmente as estações de tratamento e estações elevatórias de água potável e esgoto; centros de disposição de resíduos sólidos, e aeroportos.	Estabelecimento de critérios para a localização das instalações e a exigência de que os projetos deverão respeitar os Planos Diretores Municipais. Além disso, é exigida a ampla consulta pública para qualquer projeto, a inclusão de medidas mitigadoras, e o zoneamento territorial para evitar ocupação inadequada do solo não apropriado no entorno das instalações. O fechamento e recuperação de lixões também poderiam ter impactos negativos aos catadores. A medida mitigadora recomendada é o desenvolvimento de emprego alternativo, inclusive no setor de resíduos sólidos.

Fonte: BID (2002)

As conclusões e lições aprendidas referidas ao longo do texto, apesar de formalmente apresentadas nos relatórios de encerramento do PRODETUR NE I, publicados em 2005

(BNB) e 2006 (BID), foram consideradas no corpo do Contrato de Empréstimo assinado em 2002, dele constando como responsabilidade do Ministério do Turismo (na época, Ministério de Esporte e Turismo), entre outros encargos, a realização dos estudos de Avaliação Ambiental Estratégica.

O Documento de Avaliação dos Impactos Ambientais e Sociais no âmbito do PRODETUR/NE II também menciona a necessidade de realização da AAE e contém um anexo com os termos de referência para a sua elaboração.

Segundo o documento, “*a AAE deverá ser desenvolvida sob a coordenação do Ministério de Esporte e Turismo (MET) e acompanhada pelo BID, como parte inicial de execução do programa para subsidiar, no âmbito regional, a integração/potencialização/otimização da exploração dos fatores turísticos e assegurar a sustentabilidade ambiental dos investimentos. A AAE permitirá antecipar os possíveis impactos positivos e negativos, indiretos, de longo prazo e cumulativos, das diferentes opções de desenvolvimento, definindo suas vantagens e desvantagens comparativas, considerando, de um lado, as demandas dos diversos tipos de turistas, e de outro os impactos das atividades destes mesmos turistas sobre o ambiente*” (BID, 2002).

Indica, ainda, que “*(...) a AAE deverá dar base para se definir as diretrizes para a sustentabilidade ambiental do Programa como um todo, antes das ações e projetos a serem planejados em cada estado ou município. Analogamente, a AAE proporcionará insumos para a revisão, pelos estados, de suas estratégias de desenvolvimento do turismo, para a definição das intervenções e investimentos visando a expansão do setor de turismo em cada estado, subsidiando a tomada de decisões e a participação das comunidades afetadas. Especialmente os estados com maior diversidade de potenciais destinos turísticos, a AAE será detalhada para identificar e avaliar os impactos potenciais, sociais e ambientais considerando diferentes cenários de desenvolvimento, suas implicações no âmbito do Estado ou mesmo áreas vizinhas, incluindo os efeitos cumulativos ou sinergéticos. A avaliação no nível estadual deverá contribuir para uma decisão mais bem fundamentada na seleção e priorização das opções de desenvolvimento mais sustentáveis. A AAE, será pré-requisito para o desenvolvimento de novos pólos turísticos, assim como para expansão do alcance dos pólos existentes*” (BID, 2002).

Atualmente, encontra-se em andamento o PRODETUR Nacional, que dá continuidade ao processo de desenvolvimento do setor de turismo em vários estados brasileiros, iniciada pelos programas PRODETUR/NE I e PRODETUR/NE II, PRODETUR Sul, PROECOTUR e PRODETUR JK, expandindo-se, para todos os estados. Na linha de suas versões anteriores, contempla o desenvolvimento da capacidade de gestão, além da melhoria da infraestrutura, objetivando compatibilizar a disponibilidade de serviços públicos com o crescimento do turismo, nas áreas de intervenção, preocupando-se com a implantação de processos que busquem o desenvolvimento do turismo em bases sustentáveis.

Cabe destacar que, segundo recomendação no Manual de Gestão Socioambiental do PRODETUR Nacional, está prevista a elaboração de AAE como base para a avaliação dos impactos ambientais diretos, indiretos/estratégicos, cumulativos e sinérgicos do conjunto de ações a serem desenvolvidas pelo programa, em concomitância com seus respectivos Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS)⁸.

1.5 – Considerações finais

Diante do potencial que o Brasil apresenta para o desenvolvimento do turismo e da velocidade na qual a atividade tem crescido, é preciso estar atento a questões como infraestrutura, disponibilidade de mão-de-obra qualificada, segurança pública, qualidade dos equipamentos turísticos e outros diversos aspectos necessários ao desenvolvimento sustentável da atividade. A atuação eficiente do Poder Público nesse processo é primordial para a manutenção da qualidade ambiental dos destinos e a melhoria da qualidade de vida da população residente. Caso contrário, o turismo pode provocar degradação ambiental, a perda de valores culturais e incentivar uma baixa diversificação econômica.

Nesse contexto, a articulação entre os setores de turismo e meio ambiente é fundamental para garantir a sustentabilidade da atividade turística. Entretanto, o histórico das políticas públicas de turismo no Brasil mostra que essa articulação é recente e foi fortalecida com a criação do MTur, em 2003. Sem dúvida, a estrutura política e

⁸ O PDITS é um instrumento de planejamento do turismo em uma área geográfica selecionada, que tem por objetivo principal orientar o crescimento do setor em bases sustentáveis, em curto, médio e longo prazo, estabelecendo as bases para a definição de ações, as prioridades, e a tomada de decisão.

institucional da maioria dos países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, não favorece a interlocução em seus diversos níveis, resultando em políticas públicas que não se complementam e, muitas vezes, se sobrepõem.

Entretanto, ao se analisar o histórico das políticas públicas no setor de turismo, pode-se perceber a importância crescente que tem sido atribuída à articulação e à gestão integrada. É possível verificar, ainda, que a sustentabilidade ambiental e social compõem o arcabouço atual das políticas públicas de turismo, apesar do predomínio da dimensão econômica. Nota-se que os reais impactos ambientais e sociais decorrentes do desenvolvimento do turismo ainda não são corretamente dimensionados, nem considerados de maneira concreta nessas políticas, o que fica claro ao se observar seus resultados.

CAPÍTULO II – AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA: A VARIÁVEL AMBIENTAL NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO

Este capítulo tem como foco principal a análise da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), como instrumento de planejamento e apoio à tomada de decisão. A AAE não se apresenta como uma alternativa à Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) de projetos, mas como um instrumento que deve anteceder-lá, discutindo as questões ambientais em etapas anteriores ao licenciamento ambiental de projetos específicos, momento em que a AIA de projetos é aplicada. Um dos problemas identificados na prática do licenciamento é a interferência de questões ambientais pertinentes a esferas superiores de tomada de decisão nas discussões e negociações envolvidas na análise e na aprovação de projetos de atividades isoladas (MMA, 2002). Essa situação sugere uma complementaridade entre os dois instrumentos, e o papel da AAE nesse contexto será analisado neste capítulo.

Para isso, é feita uma breve revisão sobre a AIA de projetos no Brasil e, em seguida, são avaliadas as suas limitações no sentido de garantir que a dimensão ambiental seja considerada em todas as etapas do processo de planejamento. Na sessão seguinte, apresenta-se a AAE como uma nova abordagem para a Avaliação Ambiental (AA), voltada para o processo de planejamento. Inicia-se pela abordagem da sua relação de complementaridade com a AIA de projetos, faz-se uma revisão de seus principais aspectos metodológicos, seguida de uma análise da sua eficácia no planejamento e na elaboração de políticas, planos e programas (PPP) e finaliza-se esta parte com uma breve introdução à sua abordagem estratégica, uma tendência recente de evolução e adaptação à complexidade e às incertezas inerentes ao processo de planejamento e tomada de decisão. Na penúltima sessão deste capítulo, é feita uma revisão da experiência internacional de aplicação da AAE no setor de turismo, com a descrição de casos em Fiji, Honduras e na República da Bielorrússia. Por fim, discute-se a aplicabilidade da AAE como subsídio ao processo de planejamento do turismo no Brasil.

2.1 – A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) no Brasil

Ao longo da década de 60, nos Estados Unidos, acompanhando a tendência do pensamento mundial em relação às questões ambientais, surgia e ganhava força uma nova visão para o processo de planejamento, que incluía a preocupação com os impactos ambientais resultantes de grandes obras estatais. Em 1969, essa idéia se concretizou, com a aprovação da Política Nacional de Meio Ambiente (NEPA)⁹, que tinha como objetivo fundamental obrigar todas as agências do governo federal americano a integrar as questões ambientais aos seus processos de planejamento e tomada de decisão (ORTOLANO, 1984). Instituída assim, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA).

O potencial da AIA foi rapidamente reconhecido pelas instituições internacionais de financiamento e fomento, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que passaram a exigir a sua realização como condição necessária à liberação de empréstimos para projetos que pudessem causar impactos ambientais significativos. Diversos autores ressaltam que a atuação das agências bilaterais e multilaterais teve fundamental importância na adoção da AIA pelos países menos desenvolvidos, entre eles o Brasil. Os projetos financiados pelos bancos de desenvolvimento fizeram com que alguns países realizassem estudos de impacto ambiental antes de possuir leis que os exigissem.

O Brasil só assumiu uma postura pró-ativa em relação às questões ambientais com a institucionalização da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), pela Lei Federal 6.938, de 31 de agosto de 1981. De acordo com AGRA FILHO (2001), foi a partir daí que a perspectiva de planejamento passou a fazer parte do processo de gestão ambiental¹⁰ no Brasil. Para MOREIRA (1988), a mais importante alteração provocada por essa lei foi reorientar a gestão ambiental no sentido da melhoria da qualidade do meio ambiente em benefício da saúde e de um desenvolvimento econômico em harmonia com a proteção ambiental. O meio ambiente passou a ser considerado

⁹ National Environmental Policy Act

¹⁰ A gestão ambiental procura estabelecer um balanço entre o desenvolvimento de atividades, o nível e o tipo de efeitos que essas atividades determinam à base de recursos naturais e à capacidade de renovação desses recursos. Envolve a integração de recursos, do desenvolvimento e da proteção do meio ambiente, por intermédio do estabelecimento de elos ou conexões entre o planejamento, a avaliação, a implementação e o gerenciamento das atividades que afetam o meio ambiente (JONES et al., 2005)

patrimônio público a ser protegido, tendo em vista o uso racional dos recursos ambientais.

Além de estabelecer os fins da PNMA e seus mecanismos de formulação e aplicação, constituir o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e criar o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), a Lei 6.938/81 instituiu, entre os instrumentos da política, a avaliação de impactos ambientais¹¹ e o licenciamento de atividades poluidoras, que passou a ser condição prévia à instalação de qualquer empreendimento ou atividade capaz de alterar as condições do meio ambiente.

Em 23 de janeiro de 1986, “*considerando a necessidade de se estabelecerem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente*”, o CONAMA publicou a Resolução nº 001/86, submetendo o licenciamento ambiental de determinadas atividades modificadoras do meio ambiente à elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)¹². Posteriormente, a AIA foi ratificada pela Constituição Federal de 1988, em seu Art. 225, § 1º, Inciso IV¹³, que determina a realização de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental.

Segundo MOREIRA (1988), a AIA, vinculada ao licenciamento de atividades poluidoras, aplica-se nos primeiros momentos do planejamento de um projeto capaz de provocar impactos significativos no meio ambiente, para subsidiar a decisão quanto às alternativas de sua implementação. Tomada essa decisão, serve para que a sua

¹¹ Vale ressaltar que a Lei Federal 6.803, de 2 de julho de 1980, já fazia referência à Avaliação de Impacto Ambiental. SANCHEZ (2006) menciona que a AIA era prevista como forma de subsidiar o planejamento territorial dos locais oficialmente reconhecidos como “áreas críticas de poluição”.

¹² Resolução CONAMA 001/86, Art. 2º - “Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente...”

¹³ Art. 225 - todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1 Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

implantação obedeça aos princípios de proteção ambiental. Para isto, traduz-se num conjunto de procedimentos destinados a fazer com que os impactos ambientais do projeto sejam sistematicamente analisados, e assegurar que o resultado dessa análise seja amplamente conhecido e influencie a decisão quanto a realizar ou não o projeto.

Para LA ROVERE (1992), a AIA possui dois papéis bem distintos: o de instrumento auxiliar do processo de decisão, constituindo um método de análise sistemática, com parâmetros técnico-científicos, dos impactos ambientais associados, no caso do Brasil, a um determinado projeto; e o de instrumento de auxílio ao processo de negociação, de caráter político-institucional, assumindo um papel de interlocutor entre projetos públicos ou privados com a sociedade, na qual estes projetos estão inseridos.

Segundo a *International Association for Impact Assessment* (IAIA), os objetivos da AIA são (IAIA, 1999):

1. Assegurar que as considerações ambientais sejam explicitamente tratadas e incorporadas ao processo decisório;
2. Antecipar, evitar, minimizar ou compensar os efeitos negativos relevantes biofísicos, sociais e outros;
3. Proteger a produtividade e a capacidade dos sistemas naturais, assim como os processos ecológicos que mantém suas funções;
4. Promover o desenvolvimento sustentável e otimizar o uso e as oportunidades de gestão de recursos.

Para WATHERN (1988), de um ponto de vista técnico, a AIA pode ser entendida como um processo de gerenciamento de dados, que tem três componentes: primeiro, a informação necessária para uma decisão particular ser tomada deve ser identificada e, se possível, coletada; segundo, mudanças nos parâmetros ambientais resultantes da implementação devem ser determinadas e comparadas com a situação provável, sem o projeto; e por último, mudanças atuais devem ser registradas e analisadas.

Sendo assim, a AIA é uma atividade orientada para identificar e predizer os efeitos sobre o meio ambiente decorrentes de ações propostas por legislações, políticas, planos, programas e projetos, e para interpretar e comunicar informações acerca dos impactos (AGRA FILHO, 2001).

De acordo com TEIXEIRA (2008), a AIA de projetos, como é caracterizada no contexto brasileiro, faz parte de um grupo de instrumentos e procedimentos de avaliação ambiental que tem sido desenvolvido com a perspectiva de atender de forma efetiva aos requisitos da prática da gestão do meio ambiente. A Avaliação Ambiental (AA), como um processo genérico, inclui um conjunto amplo de instrumentos de planejamento e avaliação de impacto, entre os quais está a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) de políticas, planos e programas (PPP).

No Brasil, em função da vinculação dos estudos ambientais, em particular da AIA, ao licenciamento ambiental, a AA acabou sendo associada ao processo de avaliação dos impactos ambientais e se resumindo à aplicação da AIA à instância de projetos. A trajetória da AIA no contexto brasileiro confirmou, gradativamente, as restrições impostas ao instrumento que, conceitualmente, deveria subsidiar o processo de planejamento e a tomada de decisão em diferentes instâncias, incluindo políticas, planos e programas de desenvolvimento. Como observa LA ROVERE (1992), a opção adotada pelo governo brasileiro foi a de vincular a AIA ao processo de licenciamento ambiental nos órgãos setoriais (estaduais), e para atividades de caráter nacional, ao IBAMA. Uma vez que a sua realização foi associada à obtenção da licença ambiental de projetos, os requerentes dessas licenças passaram a enxergar a AIA como mais um obstáculo a ser ultrapassado para viabilizar a implantação dos empreendimentos.

Essa distorção na imagem e aplicabilidade do instrumento fica clara no comentário de MOMTAZ (2002): “*A idéia que predomina é que a AIA só é realizada por se tratar de uma exigência legal do governo e dos agentes financiadores e não para garantir a sustentabilidade dos projetos ou desenvolver melhores planos de gerenciamento. Em vários casos, a AIA é vista como um impedimento para a implementação de projetos de desenvolvimento. Ela é mais utilizada como uma ferramenta para justificar os projetos do que como um meio de se tomar as melhores decisões.*”

Entretanto, a AIA tem, também, o papel de facilitar a gestão ambiental do futuro empreendimento. A aprovação do projeto implica certos compromissos assumidos pelo empreendedor, que são delineados no EIA, podendo ser modificados em virtude de negociações com os interessados (SANCHEZ, 2006). Ela pode ser utilizada pelos empreendedores como uma ferramenta de planejamento, no que se refere às questões

ambientais. Ressalta-se que algumas dessas questões podem se transformar em custos elevados na fase de instalação ou operação do empreendimento, mas podem ser resolvidas, ou evitadas, se identificadas com antecedência pela AIA.

Na realidade, a AIA deveria ser entendida como um instrumento para conduzir os projetos e ações de desenvolvimento por caminhos mais sustentáveis. Porém, ela não tem sido suficiente para garantir que as melhores alternativas sejam adotadas, pois as variáveis econômicas ainda ocupam um lugar de peso no planejamento. Conforme ressaltado por WATHERN (1988), os impactos ambientais são apenas parte da questão, pois a AIA não faz com que os tomadores de decisão escolham a alternativa que causa impactos ambientais menos significativos. Se assim fosse, poucos projetos seriam implementados.

Conceitualmente, a AIA é um instrumento flexível, com o propósito de auxiliar o processo de planejamento e a tomada de decisão, além de ser capaz de prever os impactos ambientais associados a ações e intervenções nos mais variados níveis. Entretanto, na prática, dependendo do contexto em que é adotada, a AIA pode apresentar certas limitações, principalmente no que diz respeito à sua aplicação na avaliação de políticas, planos e programas. Assim, quando a sua utilização fica restrita ao nível de projeto, torna-se mais difícil a identificação de possíveis impactos cumulativos e sinérgicos em função da associação do projeto avaliado a outras iniciativas.

Além da sua aplicação se limitar ao nível de projetos, no caso do Brasil, a AIA apresenta outras limitações, algumas técnicas, outras associadas ao contexto em que o instrumento é aplicado. Parte dessas limitações pode ser contornada pelo uso de outros instrumentos, como a AAE, ou por uma maior integração da AIA com os instrumentos de gestão ambiental existentes.

2.2 – A AIA de projetos e suas limitações¹⁴

No caso do Brasil, o vínculo da AIA com o Licenciamento Ambiental acabou por criar um contexto restrito para a sua aplicação. Nesse contexto, observa-se que ela não

¹⁴ Entendendo que a AIA assumiu um papel restrito no contexto brasileiro, optou-se por utilizar deste ponto em diante o termo “AIA de projetos”.

possibilitou a inserção da variável ambiental em outros níveis de planejamento, como políticas, planos e programas (PPP)¹⁵, ficando limitada à avaliação de projetos, na maioria das vezes *ex post*, sem influenciar efetivamente a decisão por alternativas de menor impacto ambiental.

De acordo com o MMA (2002), no desenvolvimento da prática da AIA de projetos tem sido crescente a percepção, por parte dos diversos grupos de interesse, da necessidade de se incorporar novas ferramentas ao processo de licenciamento ambiental, interferir nos planos e programas geradores dos projetos de infraestrutura e avaliar os impactos cumulativos deles decorrentes. Essa conclusão decorre de ponderações como:

- Na etapa de formulação das políticas públicas e dos programas de ação, alguns de seus impactos já podem ser identificados e, portanto, evitados;
- A componente ambiental não tem sido considerada nas tomadas de decisão que levam à concretização desses projetos;
- A análise individual dos projetos dificulta a identificação e a avaliação de impactos cumulativos decorrentes da implantação de vários empreendimentos numa mesma região; e
- Os projetos de grande impacto ambiental apresentam, via de regra, baixa consistência nas justificativas técnicas, políticas, institucionais e legais em termos das alternativas selecionadas.

Segundo AGRA FILHO (2001), a AIA de projetos não é compatível com o processo de planejamento de um empreendimento, uma vez que é aplicada no âmbito do projeto, sendo considerada de natureza reativa. Desta forma, a sua aplicação se dá tarde demais, tornando inviável a adequada consideração de todas as alternativas possíveis e relevantes, com relação à localidade, escala, tempo e outras tecnologias, sem contar as

¹⁵ SADLER, B e VERHEEM, R (1996) formularam as seguintes definições:

- *Política* - consiste em uma linha de conduta geral ou direção adotada pelo governo, apoiada por juízos de valor que orientem seus processos de tomada de decisão;
- *Plano* – é uma estratégia composta de objetivos, alternativas e medidas, bem como a definição de prioridades, elaborada para viabilizar a implementação de uma política;
- *Programa* – trata-se de uma agenda organizada dos compromissos, propostas, instrumentos e atividades necessárias para implementar uma política, podendo estar ou não integrada a um plano;
- *Projeto* – corresponde a uma intervenção associada ao planejamento, à concepção, à construção e à operação de um empreendimento ligado a um setor produtivo, uma obra ou infraestrutura.

medidas de mitigação, que já estariam definidas no nível do projeto. Geralmente, o planejamento se inicia com base em informações pouco precisas, que convergem para um maior detalhamento. A AIA de projetos não tem se mostrado como o instrumento adequado para acompanhar este processo desde o início.

É importante observar que os procedimentos de controle que determinam a obrigatoriedade da aplicação da AIA pelos proponentes de projeto não garantem que a variável ambiental seja considerada como uma das condicionantes de viabilidade de projeto e possam, com isso, influenciar diretamente a decisão sobre a seleção da alternativa mais viável. É comum entender a variável ambiental como uma restrição à viabilidade do projeto, o que consolida a tendência, no processo de planejamento, de adoção da AIA depois da tomada de decisão. Uma das grandes críticas se refere justamente ao seu uso para avaliar os potenciais impactos ambientais associados a iniciativas ou projetos cuja implantação já foi decidida. Assim, no momento da avaliação, os estudos setoriais de viabilidade e a análise de todas as variáveis estratégicas que orientaram a decisão já foram concluídos (TEIXEIRA, 2008).

Outro aspecto relevante no que diz respeito às limitações da AIA de projetos está relacionado à sua incapacidade de considerar diferentes tipos de impacto. De acordo com THÉRIVEL & PARTIDÁRIO (1996), a AIA de projetos se limita a identificar os impactos diretos de um determinado projeto, ignorando:

- **impactos cumulativos:** resultantes do somatório de efeitos de muitos pequenos projetos ou de projetos que não requerem a AIA de projetos;
- **impactos induzidos:** quando um projeto estimula o desenvolvimento de outro;
- **impactos sinérgicos:** quando os impactos de vários projetos excedem a mera soma de seus impactos individuais; e
- **impactos globais:** sobre a biodiversidade ou a emissão de gases de efeito estufa.

De acordo com GLASSON *et al* (1999) e LEE e WALSH (1992), além da AIA de projetos não conseguir considerar outros tipos de impacto que não sejam os diretos, no estágio de avaliação de um projeto, uma série de opções com consequências ambientais potencialmente diferentes da opção escolhida podem ter sido eliminadas, em fases

anteriores do planejamento, sem ter passado por um processo satisfatório de avaliação de impactos ambientais.

Dois outros aspectos que merecem ser destacados foram abordados por TEIXEIRA (2008). O primeiro diz respeito ao envolvimento e à participação da sociedade no processo de AIA que, apesar de estarem definidos nos regulamentos de aplicação do instrumento, não estão claros os mecanismos que assegurem a efetiva participação nem a influência da sociedade na tomada de decisão. Tampouco há clareza da inserção da sociedade nas etapas de planejamento que conduzem a formulação das propostas que serão objeto de decisão. De fato, a participação da sociedade só acontece no âmbito do processo de Licenciamento Ambiental, quando o EIA é discutido nas audiências públicas. Nota-se, ainda, que os projetos sofrem modificações superficiais nesse processo, que acaba tendo um viés comunicativo, ao invés de participativo.

O segundo aspecto comprehende a etapa de acompanhamento e monitoramento da implantação dos projetos, que é raramente realizada. A inexistência de programas eficazes é um importante ponto de estrangulamento no processo de AIA. Além de acompanhar o empreendimento avaliado, é nesta etapa que se avalia a eficiência das medidas de mitigação dos impactos negativos e identificam-se efeitos adversos que não tenham sido previstos.

É importante ressaltar que muitas das limitações da AIA de projetos não estão associadas ao instrumento em si, mas ao contexto em que é aplicado. GOODLAND e MERCIER (1999) afirmam que a AIA tornou-se incapaz de proteger os recursos naturais devido a problemas associados a fatores políticos, técnicos, legais, sociais e ambientais. De acordo com os autores, o Banco Mundial constatou certa incapacidade, por parte dos países em desenvolvimento, em conduzir a AIA de forma apropriada e implementar as medidas de mitigação definidas.

Para ALSHUWAIKHAT (2004), mesmo com a existência de uma forte base legal e de boas diretrizes para a prática da AIA, a degradação ambiental continua sendo uma das maiores preocupações para os países em desenvolvimento. Em vários casos, a AIA não tem sido eficiente por diversos motivos, como falhas na legislação, capacidade organizacional, falta de treinamento e informação sobre o meio ambiente, falta de

participação e vontade política, entre outros. SADLER (1996) afirma que a AIA não tem sido capaz de garantir a sustentabilidade ambiental para esses países.

Uma questão que merece destaque, no caso do Brasil, é a falta de articulação da AIA de projetos com outros instrumentos definidos na PNMA e com aqueles que, mesmo não estando previstos na política, existem no contexto da gestão ambiental do País. Entre os instrumentos previstos na PNMA (Lei 6.938/81, art. 9º), alguns poderiam estar mais integrados com a AIA de projetos, como:

- Estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
- Zoneamento ambiental;
- Incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;
- Criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal;
- Sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
- Relatório de Qualidade do Meio Ambiente - RQMA

A integração entre os diferentes instrumentos pode tornar o processo de avaliação ambiental mais eficiente em todos os níveis e melhorar, consequentemente, a eficácia do Licenciamento Ambiental. Informações organizadas e a definição de restrições e zonas apropriadas para determinadas atividades podem auxiliar o processo de AIA e o licenciamento.

Além dos instrumentos previstos na PNMA, ao longo da evolução da gestão ambiental no Brasil, outros instrumentos foram criados, porém não se buscou uma integração entre eles e, tampouco, com a AIA de projetos e o Licenciamento Ambiental. Podem ser citados:

- Gerenciamento Costeiro - GERCO;
- Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH;
- Auditoria Ambiental;
- Métodos de Valoração Ambiental;

- Compensação Ambiental¹⁶;
- AAE;

Os instrumentos não foram idealizados de forma articulada, pensando em sua complementaridade. Por esse motivo, alguns deles deixaram de ser utilizados, ou perderam a aplicabilidade, por não estarem vinculados a nenhum trâmite compulsório, com é o caso da AIA de projetos e o Licenciamento Ambiental. Nesse contexto, vale mencionar que, mesmo no caso em que estava prevista, originalmente, alguma complementaridade, o desenvolvimento dos instrumentos foi desequilibrado. Com a prática, a AIA de projetos se desenvolveu e os outros instrumentos não acompanharam. Não existem, hoje, por exemplo, critérios ou indicadores de sustentabilidade que sirvam de referência para a AIA de Projetos.

Todo o processo de planejamento em torno das opções de desenvolvimento seria beneficiado por uma maior integração entre esses instrumentos. Qualquer política pública deveria poder contar com a complementaridade entre os instrumentos de gestão ambiental para alcançar seus objetivos. Dessa mesma forma, a eficácia da AIA de projetos depende da sua articulação com outros instrumentos de política ambiental.

Nesse sentido, parte das limitações associadas à AIA de projetos, no contexto brasileiro, poderia ser suprida por outros instrumentos que atuassem de forma integrada. A AAE ganha destaque nesse contexto, pois pode se anteceder à AIA de projetos e contribuir para a inserção da variável ambiental nas etapas iniciais do processo de planejamento, durante a formulação de PPP de desenvolvimento. A AAE pode, ainda, exercer um importante papel na articulação entre os diferentes instrumentos de gestão ambiental, na medida em que pode identificar possíveis complementaridades.

2.3 – A Avaliação Ambiental Estratégica

A análise da evolução da AA nos últimos trinta anos possibilita a constatação da diversidade de sua aplicação em todo o mundo, que compreende desde a instância de projetos até as instâncias mais estratégicas de planejamento, como as PPP. A prática internacional tornou evidente a necessidade de se dar ênfase à antecipação dos efeitos

¹⁶ A Compensação Ambiental está prevista na PNMA, mas não como um dos instrumentos de política ambiental.

das intervenções do homem no ambiente, possibilitando a percepção de que os processos de AA devem estar voltados para considerações cuidadosas do futuro (HILDEN, 2000). A variável ambiental torna-se, assim, cada vez mais indissociável do planejamento das atividades e intervenções necessárias ao desenvolvimento e assume uma importância crescente nos processos de tomada de decisão.

Desde a sua criação, a política ambiental americana (NEPA) previa a aplicação da AIA a planos, programas e projetos, caso pudessem afetar significativamente o ambiente. Foi justamente nos Estados Unidos que surgiram os primeiros exemplos de aplicação da AIA em uma escala anterior ao nível de projetos de desenvolvimento, quando passou-se a avaliar os impactos ambientais dos planos de uso do solo, ainda em 1970. Posteriormente, em 1981, o US Department of Housing and Urban Development – USHUD – publicou um guia para orientar a aplicação do instrumento aos planos urbanísticos: *The Areawide Environmental Impact Assessment: a Guidebook* (PARTIDÁRIO, 2006).

A partir do início da década de 1990, em alguns países, sempre que a avaliação dos impactos ambientais se dava nos níveis iniciais do processo de planejamento, era designada como Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)¹⁷, inclusive no Brasil. Era cada vez mais evidente que a metodologia de avaliação de PPP, o vasto âmbito de aplicação da AAE, teria que ser claramente distinta da AIA de projetos de desenvolvimento, pois deveria se revestir de uma natureza estratégica, olhar para prazos mais longos, abandonar os detalhes e garantir uma perspectiva abrangente, ou seja, mudar de escala (PARTIDÁRIO, 2006).

Segundo TEIXEIRA (2008), a perspectiva da ação antecipada e de caráter preventivo em relação à degradação dos recursos ambientais ampliou o contexto para o emprego dos processos de AA para além da instância de projetos, em particular para as instâncias estratégicas de planejamento e formulação das propostas de desenvolvimento, isto é, no âmbito das PPP. A AA assumiu, então, um papel de instrumento de planejamento e de apoio a processos de tomada de decisão e a sua aplicação nessas instâncias se tornou conhecida como Avaliação Ambiental Estratégica.

¹⁷ Strategic Environmental Assessment (SEA)

Para alguns autores, como SADLER e VERHEEM (1996), a construção da abordagem estratégica para a avaliação ambiental tem como base as experiências com a AIA de projetos. Esta origem comum se explica por duas razões: primeiramente, as experiências passadas e as lições aprendidas com a aplicação de políticas e o planejamento de diferentes instrumentos, inclusive aqueles baseados em AIA, que podem enriquecer a discussão sobre os enfoques a serem considerados para o processo de AAE; em segundo lugar, um leque de opções, previamente tentadas e testadas, está disponível para se introduzir o processo de AAE, baseado em experiências conduzidas com a AIA de projetos.

Ao se considerar os antecedentes comuns entre os dois instrumentos, consegue-se entender porque os estágios, procedimentos, métodos e arranjos institucionais presentes no processo de AAE se assemelham aos utilizados no processo de AIA. Segundo EGLER (2001), há quem defenda a idéia de que os dois instrumentos têm a mesma finalidade, uma vez que ambos visam identificar possíveis impactos ambientais do processo de desenvolvimento. Assim, acreditam que a AAE pode ser entendida, simplesmente, como a AIA de PPP.

A maioria das definições formuladas, ao longo da década de 1990, dava ênfase à importância de se incorporar a variável ambiental nas etapas iniciais do processo de planejamento. Nas definições de THÉRIVEL *et al* (1992) e SADLER e VERHEMM (1996), a AAE é apresentada como um processo formal, sistemático e abrangente de avaliação dos efeitos ambientais de uma política, plano ou programa e suas alternativas, que inclui a preparação de um relatório escrito com os resultados da avaliação e o uso destes resultados em um processo público de tomada de decisão, com vistas a assegurar que os aspectos ambientais sejam considerados e adequadamente tratados, à semelhança dos aspectos econômicos e sociais.

PARTIDÁRIO (1996) a definia como uma maneira convencional de se identificar o processo formal de avaliação, nos estágios iniciais, dos impactos ambientais de decisões tomadas em nível de políticas, planos e programas. A AAE era apresentada como uma nova forma de avaliação ambiental, capaz de considerar uma série de alternativas de uma maneira sistemática e garantir a integração entre as questões ambientais, econômicas, sociais e políticas. Além da sua importância para o processo de

aprimoramento do desempenho da AA, era vista como uma ferramenta imensurável para a integração das questões ambientais no processo de tomada de decisão e para a busca do desenvolvimento sustentável.

A AAE era definida, frequentemente, como um instrumento de avaliação ambiental das consequências de políticas, planos e programas, sem que fosse dada qualquer ênfase à sua capacidade de influenciar efetivamente a sua formulação. De fato, a realização da avaliação ambiental nas diferentes etapas do processo de planejamento já podia ser considerada um avanço, mas a necessidade de modificar a forma como as decisões eram tomadas continuou a impulsionar a evolução do instrumento.

PARTIDÁRIO (2006) afirma que a simples referência à AAE como processo de avaliação ambiental de políticas, planos e programas seria uma conceituação aceitável na literatura da década de 1990, mas demasiado simplista e insuficiente nos dias de hoje. A evolução da AAE é complexa e sua prática possibilita múltiplas interpretações. O aparecimento do conceito de sustentabilidade como integrador da dimensão ambiental, social e econômica veio ampliar o debate sobre a abrangência da AAE, trazendo uma escala de referência mais compreensiva (DALAL-CLAYTON e SADLER, 2005).

De acordo com o BANCO MUNDIAL (WB, 2002), uma nova escola de pensamento em relação à AAE passou a acreditar na sua capacidade de auxiliar a formulação de políticas, planos e programas de desenvolvimento e não apenas de avaliar os seus impactos ambientais, assumindo, assim, o papel de uma ferramenta integrada de diagnóstico e planejamento. Essa perspectiva fica clara na definição de BROWN e TERRIVEL (2000):

“AAE é um processo direcionado para fornecer à autoridade responsável pela elaboração de políticas de desenvolvimento e ao tomador de decisão uma compreensão holística das implicações ambientais e sociais da política proposta, expandindo o foco para além das questões que estimularam a nova política”.

Nesse contexto, a AAE passa a atribuir à AA um papel de instrumento de planejamento e apoio ao processo de tomada de decisão. Dessa forma, a AAE pode garantir que a variável ambiental seja avaliada antes da definição de ações concretas, ao longo de todo

o processo de planejamento, fornecendo subsídios para a tomada de decisão em todos os níveis. Assim, entende-se que, no contexto da gestão ambiental, no Brasil, há uma complementaridade importante entre a AAE e a AIA de projetos, pois a primeira pode contribuir com a identificação prévia de oportunidades (impactos positivos), riscos (impactos negativos) e alternativas, tornado a AIA de projetos mais barata, rápida e eficiente.

2.3.1 – Complementaridade entre a AAE e a AIA de projetos

Um dos principais argumentos a favor da utilização da AAE está relacionado à sua capacidade de antecipar a AIA de projetos. Uma vez que esta última costuma ser realizada apenas no âmbito do Licenciamento Ambiental de atividades e projetos específicos, após uma série de decisões estratégicas terem sido tomadas, só é possível trabalhar com uma quantidade limitada de alternativas e medidas mitigadoras. Dessa forma, decisões estratégicas mais abrangentes não são integradas ao planejamento dessas atividades e projetos.

As ações concretas, no nível de projetos específicos, podem estar associadas a outras ações complementares, que façam parte de um programa. Este, por sua vez, tem como objetivo concretizar os objetivos e metas definidos em um plano. O plano é o caminho através do qual se busca atingir objetivos globais, mais abstratos, definidos em uma política. Ao inserir a variável ambiental nas etapas de discussão e decisão anteriores à definição dos projetos, a AAE contribui para a definição de prioridades, a exclusão de alternativas locacionais e tecnológicas mais impactantes e a identificação prévia de restrições ambientais. Dessa forma, permite uma melhor orientação para a elaboração do projeto, reduzindo o tempo e os recursos empregados na avaliação de seus impactos e no processo de licenciamento.

A idéia de que o surgimento da AAE está associado à necessidade de se considerar a variável ambiental em etapas anteriores à implementação de projetos de desenvolvimento é reforçada por uma série de constatações reunidas por AGRA FILHO (2001), as quais justificam as avaliações ambientais nos níveis decisórios mais estratégicos e de maior abrangência e sugerem como a AAE e a AIA de projetos podem ser complementares nesse sentido:

- Limitações observadas com a aplicação da AIA, restrita a projetos específicos, cujos aspectos locacionais, tecnológicos e de investimentos já estão definidos (LEE & WALSH, 1992 e PARTIDÁRIO, 1996 *apud* AGRA FILHO, 2001);
- A crescente necessidade de procedimentos que possibilassem a integração das considerações ambientais em um processo de planejamento comprometido com os princípios e objetivos do desenvolvimento sustentável;
- A aplicação da AIA de projetos tem se revelado insatisfatória, também, para fazer frente à crescente complexidade das decisões governamentais estratégicas;
- O momento (*timing*) das decisões estratégicas das políticas ou do processo de planejamento que ocorrem de forma incremental, constituindo-se uma série de pequenas decisões sequenciais (em cascata), não são submetidas a qualquer processo de avaliação ambiental. Assim, quando as grandes decisões são tornadas públicas e o processo de AIA é acionado, todos os compromissos políticos subjacentes já estão assumidos restando, portanto, pouco espaço para maiores alterações;
- A natureza ou o grau de subjetividade das decisões relacionadas às políticas e ao planejamento são vistos como uma dificuldade para a aplicação de um instrumento pragmático e tecnocrático como a AIA de projetos;
- O nível de informação e conhecimento que geralmente acompanha a decisão sobre uma política ou sobre o planejamento não é concreto suficiente para a aplicação da AIA de projetos.

O fato da AIA de projetos, no caso do Brasil, ser utilizada para analisar um empreendimento isoladamente, faz com que não considere uma série de fatores que podem estar relacionados ao projeto de forma indireta. Um dos principais benefícios da AAE é facilitar a avaliação integrada e antecipada de intenções e ações previstas em políticas e planos de governo, ou de projetos que façam parte de programas de desenvolvimento a serem implementados. Estes podem apresentar algum tipo de cumulatividade ou sinergia, difíceis de serem identificadas ao se avaliar um projeto de forma isolada, ou uma área restrita, devido à natureza dispersa dos impactos cumulativos e às mudanças ambientais que ocorrem em uma escala espacial mais ampla.

O Banco Mundial reconhece as limitações da AIA de projetos e ressalta a importância da complementaridade entre os dois instrumentos para uma gestão ambiental eficiente. Na visão da instituição, a AIA de projetos geralmente reage às propostas de desenvolvimento, ao invés de antecipá-las, o que limita sua capacidade de identificar alternativas e medidas mitigadoras. Assim, a utilização da AAE em etapas de planejamento, anteriores à implantação de projetos de desenvolvimento, pode gerar subsídios importantes para a AIA de projetos e, de certo modo, reduzir o escopo necessário e os custos para sua realização (WORLD BANK, 2002).

Ainda segundo a instituição, a AAE e a AIA de projetos devem estar relacionadas entre si, dentro do contexto de uma mesma política ou processo de planejamento, de forma complementar. A AAE permite identificar projetos que possam ser prejudiciais à qualidade ambiental e redirecioná-los, ou induzir a consideração de outras alternativas de desenvolvimento, antes que decisões irreversíveis sejam tomadas, como aquisição de terras, seleção de propostas de desenvolvimento e compromissos financeiros. Por estes motivos é que a AAE poderia anteceder a AIA de projetos e não substituí-la, garantindo benefícios ambientais de longo prazo e igualdade entre as gerações no que diz respeito ao acesso aos recursos naturais.

NOBLE (2000) reforça a idéia de que a AAE e a AIA de projetos devem ser implementadas de forma sequencial, onde a AAE fica responsável por identificar uma série de alternativas e selecionar a melhor forma de agir, enquanto a AIA de projetos é utilizada posteriormente, para apontar com detalhes os potenciais impactos da alternativa escolhida. O caráter pró-ativo da AAE permite a identificação de objetivos alternativos e a busca da melhor opção para se atingir o mais desejado fim.

Haveria um ganho de eficiência considerável, do ponto de vista da sustentabilidade, ao se estabelecer um sistema de avaliação ambiental em cascata, que utilizasse tanto a AAE como a AIA de projetos, para garantir que a variável ambiental fosse considerada ao longo de todo o processo de planejamento e tomada de decisão. Essa estrutura é ilustrada no **Quadro 2.1**. Conforme afirmam PARTIDÁRIO e CLARK (2000), a AAE deve estar focada no aprimoramento do processo de tomada de decisão e suas vantagens podem ser exploradas a partir da sua introdução durante a formulação das políticas, planos e programas.

Quadro 2.1 – Avaliação de impactos em diferentes níveis de decisão

Nível de Decisão	Objeto de Avaliação	Instrumento de Avaliação de Impactos	Resultados
Política	Visão, objetivos globais, prioridades e intenções de desenvolvimento. *As linhas de ação e propostas mais concretas ainda não foram definidas.	AAE	Permite identificar as implicações e possíveis desdobramentos da política, de forma pouco precisa, porém importante para seu correto direcionamento.
Plano	Conceito de desenvolvimento, linhas e propostas de ação, modelo territorial.	AAE	Ajuda a garantir que o conjunto de ações necessário para viabilizar a implementação do plano esteja coerente com as prioridades ambientais, sociais e econômicas definidas na política de desenvolvimento.
Programa	Conjunto coerente de ações programáticas de investimento e desenvolvimento para se alcançar os objetivos e metas estabelecidos no plano.	AAE / AIA (a AIA pode ser utilizada para avaliar cada uma das ações do programa)	Identifica as consequências ambientais, sinergias e efeitos cumulativos do conjunto de ações programado.
Projeto	Ações concretas de desenvolvimento.	AIA	A AIA dos projetos se torna mais rápida, barata e eficiente a partir do momento que as ações concretas já foram definidas dentro de um contexto no qual uma série de restrições e possíveis impactos ambientais foram previamente identificados.

Fonte: Elaboração própria, com base em PARTIDÁRIO (2004).

Nota-se, a partir da figura, a importância da integração entre o processo de planejamento e tomada de decisão e a avaliação ambiental. Uma política, plano ou programa geralmente prepara a estrutura para novas intervenções e esta estrutura irá influenciar futuros projetos e definir prioridades, criando uma hierarquia entre as próximas ações e caracterizando um encadeamento no processo de planejamento. Uma vez que as políticas públicas obedecerem a este processo sequencial, a avaliação das questões ambientais deve seguir a mesma lógica e, desta forma, garantir que a variável ambiental esteja presente desde os primeiros estágios do planejamento e que seja considerada nas decisões estratégicas.

2.3.2 – Principais aspectos metodológicos

Existem certas condições que devem ser consideradas durante a realização de uma AAE para se garantir a sua eficiência e a sua coerência metodológica. Parte destas condições

se origina na avaliação de impacto ambiental e assume um papel crucial para a boa prática da AAE (MMA, 2002). Entretanto, deve-se ter atenção para a diferença de abordagem quando se avalia as questões ambientais em nível estratégico.

Inicialmente, a metodologia de AAE era entendida como a aplicação dos princípios utilizados na AIA de projetos às PPP. Porém, novas interpretações passaram a apontar diferenças entre os dois instrumentos com relação à escala geográfica e de tempo, nível de detalhes e a forma distinta de organização dos processos estratégicos de decisão (FISCHER, 2007).

As decisões estratégicas costumam ter desdobramentos importantes e desencadear uma série de outras decisões. Normalmente, precisam ser tomadas com certa rapidez e dentro de um contexto de incertezas e interesses diversos. É fundamental que se considere uma perspectiva de longo prazo, um horizonte espacial amplo e se tenha acesso à maior quantidade de informação possível, para que se possa ter noção da abrangência e do alcance dos efeitos daquela decisão. Nesse nível, não é necessário e nem possível aprofundar-se em especificidades técnicas de qualquer natureza, sendo mais importante ter uma visão holística do problema e encontrar, não uma solução específica, mas o rumo certo a seguir, preparando-se para aproveitar as oportunidades, lidar com os riscos e solucionar futuros problemas.

Nesse sentido, a AAE trabalha com um grau de subjetividade maior do que aquele associado à AIA de projetos e, por isso, exige métodos e ferramentas diferentes. Geralmente, trabalha com dados secundários, pois não tem tempo de produzir dados primários, restringe a análise aos aspectos mais relevantes e não se aprofunda demasiadamente em análises técnicas. As respostas precisam ser dadas em tempo hábil para a tomada de decisão. Um tempo muitas vezes político, e não técnico.

Não é possível estabelecer uma única metodologia aplicável a todos os casos, pois a AAE é capaz de se adaptar a diferentes contextos. O ferramental técnico e a estrutura a ser seguida variam de acordo com os objetivos perseguidos e o tempo disponível. A complexidade dos processos de tomada de decisão no âmbito da formulação de políticas, planos e programas de desenvolvimento não permitem a definição de uma metodologia padrão. Assim, diferentes iniciativas e abordagens para a aplicação da

AAE surgiram em países desenvolvidos e em desenvolvimento, enriquecendo a experiência internacional e aprimorando e diversificando o processo de AAE e suas características metodológicas.

Duas iniciativas importantes de utilização da AAE são destacadas pelo Banco Mundial: uma delas é a Diretiva da União Européia sobre AAE, considerada a primeira regulamentação desse instrumento por um órgão multilateral; a outra consiste nas diretrizes para AAE traçadas pelo Governo da África do Sul, que se caracteriza como uma tentativa de um país em desenvolvimento de adaptar a AAE às suas necessidades e prioridades específicas.

A Diretiva da União Européia requer que os estados-membros tornem obrigatório o procedimento de avaliação ambiental de certos planos e programas. Ela não exige a realização da AAE para políticas, mas determina a sua realização para os planos e programas referentes a diversos setores, como agricultura, energia, indústria, transporte, saneamento, telecomunicações e turismo. Devem ser avaliados os impactos sobre seres humanos, fauna, flora, solo, água, ar, clima, uso e ocupação do solo, ativos materiais e herança cultural. De acordo com a Diretiva, a AAE deve apresentar as seguintes informações (EC, 2000 *apud* WORLD BANK, 2002):

- Descrição do conteúdo e dos principais objetivos do plano ou programa (PP), e sua relação com outros PP relevantes;
- Aspectos relevantes da situação atual do meio ambiente e a perspectiva de evolução sem a implementação do PP;
- Características ambientais das áreas mais prováveis de serem significativamente afetadas;
- Problemas ambientais existentes que sejam relevantes para o PP, incluindo aqueles relativos a áreas ambientalmente frágeis e importantes;
- Objetivos de proteção ambiental estabelecidos em nível internacional, nacional ou local que sejam relevantes para o PP e a forma como estes e outros objetivos ambientais foram considerados durante a sua formulação;
- Impactos e efeitos significativos sobre o meio ambiente (secundários, cumulativos, sinérgicos, de curto, médio e longo prazo, permanentes e temporários, positivos e negativos);

- Medidas previstas para prevenir, reduzir e, se possível, evitar qualquer efeito adverso do PP sobre o meio ambiente;
- Descrição das razões para a escolha das alternativas que foram selecionadas e de como a avaliação foi realizada, incluindo as dificuldades encontradas para reunir as informações necessárias;
- Descrição das medidas previstas para monitorar a implementação do PP;
- Sumário de caráter menos técnico sobre os resultados de cada tópico.

No caso da África do Sul, devido à inexistência de um consenso sobre o conceito e as metodologias que deveriam ser aplicadas, foi estabelecido um conjunto de diretrizes para tentar promover uma compreensão comum do que seria a AAE no País (DEAT e CSIR, 2000 *apud* WORLD BANK, 2002). O aspecto interessante a ser ressaltado é a diferença com relação à teoria e à prática internacional. As diretrizes da África do Sul se concentram nas restrições e oportunidades que o meio ambiente oferece para o desenvolvimento e na sua capacidade de suportar vários tipos de desenvolvimento, ao invés de considerar os impactos e as consequências do desenvolvimento sobre o meio ambiente. A AAE é adotada em nível estratégico de formulação de planos e programas e busca integrar os aspectos sociais, biofísicos e econômicos a estas iniciativas para promover o desenvolvimento sustentável.

As diretrizes não definem um único processo de AAE, mas identificam os principais elementos para orientar o desenvolvimento em contextos específicos. São eles (DEAT e CSIR, 2000 *apud* WORLD BANK, 2002):

- Identificação de alternativas aos planos e programas;
- Processo de seleção das alternativas que serão objeto do estudo;
- Definição do escopo de análise;
- Avaliação da situação atual;
- Formulação de diretrizes para o desenvolvimento do plano ou programa;
- Desenvolvimento e avaliação de planos e programas alternativos;
- Desenvolvimento de uma estratégia para implementação, monitoramento e auditoria;
- Tomada de decisão;
- Implementação.

Além das iniciativas da União Européia e da África do Sul, existem diversas outras propostas para o processo de AAE. A dificuldade para se definir uma estrutura rígida fez com que todas as propostas contemplassem determinados aspectos, considerados indispensáveis. A partir da análise de inúmeros casos, em diferentes países, DALAL-CLAYTON e SADLER (2005) chegaram a um consenso de que o processo de AAE deve assegurar que:

- Órgãos responsáveis façam a avaliação apropriada de todas as decisões estratégicas que possam ter consequências ambientais significativas (*screening*);
- Resultados da avaliação estejam disponíveis em tempo suficiente para serem utilizados na tomada de decisão (*timming*);
- Informações relevantes estejam disponíveis para que seja decidido se a iniciativa deve ter continuidade e se os objetivos podem ser atingidos de uma maneira ambientalmente mais amigável, ou seja, através de iniciativas ou abordagens alternativas (*environmental scoping*);
- Haja informação suficiente sobre outros fatores, como considerações socioeconômicas, paralelas ou integradas à avaliação (*other factors*);
- A qualidade do processo e da informação tenha a salvaguarda de um mecanismo de revisão eficaz (*review*);
- Informação suficiente sobre a visão de todas as partes interessadas (*stakeholder*), incluindo a população afetada, esteja disponível a tempo de ser considerada de forma efetiva na decisão estratégica a ser tomada (*participation*);
- Resultados sejam identificáveis, comprehensíveis e disponíveis para todas as partes interessadas e afetadas pela decisão (*documentation*);
- Esteja claro para todas as partes interessadas (*stakeholders*) e partes afetadas a forma como os resultados foram levados em consideração na tomada de decisão (*decision-making and accountability*);
- Informação suficiente sobre os impactos da implementação da decisão seja recolhida para se decidir se deve haver alguma correção.

Em 2002, o MMA publicou o documento “Avaliação Ambiental Estratégica”, na intenção de contribuir para a aplicação sistemática da AAE no Brasil. Trata-se do único documento oficial do Governo que pode servir de referência para a aplicação da AAE. Com base na análise da experiência internacional, são destacadas algumas etapas

básicas que devem fazer parte das atividades dos estudos de AAE e auxiliar a definição do conteúdo da avaliação (MMA, 2002):

- Seleção de propostas de decisão estratégica (*screening*);
- Estabelecimento dos prazos (*timing*);
- Definição do conteúdo da avaliação (*scoping*);
- Avaliação dos impactos estratégicos;
- Documentação e informação;
- Revisão;
- Decisão;
- Acompanhamento da implementação da decisão estratégica.

De acordo com o Banco Mundial, quanto mais alto é o nível de aplicação da AAE (políticas nacionais, por exemplo), maior é a abrangência e menor é o nível de detalhes. Em geral, trata-se de um instrumento que não demanda processos caros e sofisticados de coleta de dados e de modelagem. A AAE trabalha, preferencialmente, com dados secundários e por se tratar de um instrumento de auxílio ao planejamento, aplicado no nível estratégico, pode fazer uso de uma vasta gama de ferramentas de avaliação de impacto e planejamento, cujo grau de complexidade varia em função da precisão das respostas esperadas (WORLD BANK, 2002).

No centro das metodologias estão ferramentas e técnicas utilizadas na AIA de projetos, mas a inovação trazida por esta nova abordagem está associada ao conceito, prazo, escopo e abrangência da avaliação e do planejamento de políticas. O **Quadro 2.2** mostra algumas ferramentas utilizadas, agrupadas de acordo com a sua procedência. Além das técnicas herdadas da AIA de projetos, a AAE conta com um ferramental procedente da análise de políticas e dos processos formais de planejamento.

Quadro 2.2 – Ferramentas de análise utilizadas na AAE

Procedentes de métodos de AIA	Procedente de métodos de análise de políticas e planejamento
<ul style="list-style-type: none">• <i>Listagens de Controle (checklists) das questões antevistas como relevantes;</i>• <i>Matrizes de Interação, para a identificação dos impactos ambientais diretos (relação de causa e efeito) relevantes;</i>• <i>Quadros de Avaliação de Impactos;</i>	<ul style="list-style-type: none">• <i>Técnicas de Cenários e Modelos de Simulação</i>• <i>Técnica de Visão</i>• <i>Projeções – Funções Consumo</i>• <i>Matrizes de Insumo-Produto</i>• <i>Análises de Capacidade de Sustentabilidade Ambiental, Índices Ambientais</i>

<ul style="list-style-type: none"> • Redes de interação, para a identificação de impactos indiretos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Informação Georeferenciada – SIG • Modelos Matemáticos • Análise Multicriterial, método Delphi • Matrizes de Alcance de Metas • Análises Custo-Benefício • Técnicas de Minimização de Custos • Análise de Sensibilidade • Gráfico de Objetivos e Meios
---	--

Fonte: elaboração própria, com base em BAILEY & DIXON (1999).

Considerando a flexibilidade metodológica do instrumento e a sua frequente adaptação a diferentes contextos políticos, econômicos, sociais, territoriais e setoriais é preciso garantir que algumas diretrizes sejam seguidas e determinadas questões não deixem de ser consideradas durante a realização de uma AAE. Nesse sentido, diversos autores sugeriram critérios a serem seguidos, com o objetivo de garantir a qualidade e a eficácia na sua aplicação.

2.3.3 – Eficácia no planejamento e elaboração de PPP

Uma questão importante que se coloca sobre a AAE é como ela pode ser eficaz no sentido de levar a uma melhor consideração da dimensão ambiental no processo de formulação de políticas, planos e programas. Segundo FISHER (2007), essa eficácia está relacionada a três funções principais, todas diretamente ligadas ao aprendizado individual e institucional.

➤ *Função de informação*

A AAE deve dar suporte e influenciar a elaboração de PPP fornecendo melhores informações sobre os impactos das alternativas de maneira proativa e sistemática. De acordo com o “modelo de processamento da informação” (BARTLETT e KURIAN, 1999 *apud* FISHER, 2007), boas informações levam a melhores decisões. A AAE é um instrumento de apoio à elaboração de PPP que deve atribuir rigor científico à tomada de decisão. Nesse sentido, entende-se que pode ser avaliada, entre outras coisas, pela qualidade do relatório apresentado.

➤ *Função de mudança de atitudes*

A AAE possibilita a mudança de atitudes e percepções através da participação e do envolvimento. Ela pode agregar valores e objetivos diversos das partes interessadas. A discordância em relação a intenções e objetivos básicos foi identificada como um motivo para a AAE não passar de suas etapas iniciais. Nesse contexto, trata-se de um “processo de aprendizado social” entre diferentes atores. Isso é importante, uma vez que grande parte das decisões não são uma questão de conhecimento técnico, mas de opinião, com base em valores e não em fatos (BANISTER, 1994 *apud* FISHER, 2007). A AAE pode ser entendida, então, como um processo sistemático, direcionado para determinados objetivos, baseado em evidências, proativo e participativo, de apoio à tomada de decisão, para a formulação de PPP sustentáveis, que leva a um aprimoramento da governança.

➤ *Função de mudança de rotinas*

A AAE apóia e influencia a elaboração de PPP, modificando rotinas estabelecidas que favorecem PPP ambientalmente insustentáveis, contribuindo para uma maior preocupação com o meio ambiente em órgãos e agencias governamentais. Dessa forma, AAE deve criar um “efeito preventivo” para futuras ações (VAN DEN BERG e NOOTEBOOM, 1994 *apud* FISHER, 2007). Nesse sentido, pode exercer um importante papel em relação à racionalização do processo de tomada de decisão e, para isso, questões como “porquê”, “o quê”, “aonde”, “como” e “quando” precisam ser explicitamente tratadas, de preferência em um processo sequencial de decisão. É normal que mudanças em rotinas e processos de tomada de decisão consolidados demorem algum tempo e, assim, a AAE pode se tornar eficaz apenas em longo prazo. A probabilidade de ocorrência de efeitos indiretos e de longo prazo indica que um plano, por exemplo, não pode ser avaliado de forma eficiente por resultados concretos e diretos, mas pela forma como pode aprimorar o entendimento dos tomadores de decisão a respeito dos problemas atuais e futuros. Como consequência, a AAE pode se tornar totalmente eficaz apenas em PPP subsequentes.

A discussão sobre critérios para avaliar a eficácia da AAE apareceu pela primeira vez em meados da década de 1990. Segundo FISHER (2007), entre as diversas contribuições para essa discussão, as publicações mais importantes são:

- Elementos básicos para uma AAE eficaz (SADLER e VERHEEM, 1996);
- Elementos para boa prática da AAE, (PARTIDÁRIO, 1997);
- Princípios básicos da AAE (DETR, 1998);
- Condições para a eficácia da AAE, (NOOTEBOOM, 1999);
- Princípios para diretrizes da AAE (CSIR, 2000);
- Fatores para a eficácia da AAE na tomada de decisão (FURMAN e HILDEN, 2001);
- Critérios de desempenho da AAE (IAIA, 2002); e
- Princípios da AAE (FISHER, 2002).

Os critérios apresentados na literatura internacional e que dão suporte à aplicação eficaz da AAE consistem em aspectos processuais, bem como técnicas e métodos apropriados. FISHER (2007) faz uma síntese desses critérios, indicando que a AAE deve:

- Garantir que os aspectos ambientais sejam devidamente considerados no processo de elaboração de PPP;
- Ser integrada e direcionada para a sustentabilidade, apoiando um processo de planejamento proativo, guiado por metas e objetivos claros, considerando, além dos aspectos ambientais, os aspectos sociais e econômicos;
- Ser conduzida com profissionalismo e os profissionais envolvidos devem ser responsabilizados pelo estudo; a AAE deve documentar e justificar como os objetivos ambientais e de sustentabilidade são considerados nas PPP de forma simples e transparente; nesse contexto, o controle de qualidade adquire grande importância;
- Ser guiada pelas partes interessadas, tratando de forma clara as contribuições e preocupações da sociedade e garantindo o acesso a informações relevantes do processo de elaboração das PPP;
- Fornecer informações suficientes, confiáveis e úteis, de forma eficiente em termos de tempo e custo;
- Ser iterativa, fazer parte de um processo cíclico de decisão; inspirar o planejamento futuro com o aperfeiçoamento do potencial das decisões estratégicas, sendo aplicada de forma sequencial, com uma AIA de projeto eficaz, dentro de uma estrutura estabelecida para as PPP;
- Ser flexível e adaptável ao processo de formulação de PPP.

Entre as diversas publicações sobre os critérios associados à eficácia da AAE, merecem destaque os “Critérios de Desempenho da AAE” da *International Association for Impact Assessment* (IAIA), que concentram as principais propostas apresentadas pelos diferentes autores. De acordo com a IAIA (2002), é necessário que o processo de AAE seja:

- **Integrado** – garante a avaliação ambiental apropriada de todas as decisões estratégicas para se alcançar o desenvolvimento sustentável; considera as inter-relações entre os aspectos biofísicos, sociais e econômicos; é associado às políticas de outros setores e regiões relevantes e, quando apropriado, à AIA de projetos e à tomada de decisão;
- **Direcionado para a sustentabilidade** - facilita a identificação das opções de desenvolvimento e alternativas mais sustentáveis;
- **Focado** - fornece informações suficientes, confiáveis e úteis, para o planejamento e tomada de decisão; concentra-se nos fatores críticos para o desenvolvimento sustentável; é adequado às características do processo de tomada de decisão; é eficiente, em termos de custo e tempo;
- **Responsável** - responsabiliza o interessado pela tomada de decisão estratégica; é realizado com profissionalismo, rigor, justiça, imparcialidade e equilíbrio; está sujeito à revisão e verificações independentes; documenta e justifica como os aspectos da sustentabilidade foram levados em consideração na tomada de decisão;
- **Participativo** - informa e envolve, no processo de tomada de decisão, instituições sociais e de governo, interessadas e afetadas; incorpora, explicitamente, suas sugestões e preocupações nos documentos e na tomada de decisão; possui requisitos de informação claros e facilmente comprehensíveis e garante o acesso suficiente a todas as informações relevantes;
- **Iterativo** - garante a disponibilidade dos resultados da avaliação, suficientemente cedo, para influenciar o processo de tomada de decisão e inspirar o planejamento futuro; fornece informação suficiente, sobre os impactos atuais da implementação de uma decisão estratégica, permitindo julgar se a decisão deveria ser tomada e se estabelece a base para futuras decisões.

FISHER (2007) afirma, ainda, que a eficácia da AAE depende do contexto em que ela é aplicada. Para isso, desenvolveu alguns critérios de avaliação, com o objetivo de verificar se determinado contexto é favorável ou não à sua aplicação. Segundo o autor, a ausência ou a desconsideração desses critérios podem impor barreiras à aplicação eficaz da AAE. Assim, giram em torno de uma estrutura institucional estabelecida para a consideração efetiva da dimensão ambiental na elaboração de PPP, da consciência sobre a existência de problemas ambientais e da existência de objetivos de sustentabilidade que possam orientar a AAE. Por fim, é importante que exista cooperação efetiva e participação pública na elaboração das PPP, além de um sistema eficaz de AIA de projetos que possa ser associado à AAE de forma sequencial (avaliação em cascata). São definidos seis critérios voltados para a avaliação do contexto da aplicação da AAE:

- *Existência de requerimentos formais e de garantias claras de que a AAE será conduzida e seus resultados considerados de forma efetiva* → é importante para garantir que a AAE seja aplicada de forma consistente, dando segurança aos atores envolvidos, tanto na AAE, como no processo de formulação das PPP. Garante que os resultados da AAE sejam considerados na elaboração das PPP e possibilita justificar as decisões tomadas à luz dos resultados da avaliação.
- *Existência de metas e objetivos claros para a avaliação* → fornece diretrizes e orienta a execução da AAE. Estratégias para o desenvolvimento sustentável e objetivos ambientais (e de sustentabilidade) aceitos por todos os atores envolvidos na elaboração das PPP são importantes para o correto direcionamento do estudo. Não é fácil encontrar objetivos bem definidos em todos os setores e, nesse contexto, os objetivos econômicos e ambientais podem ser incompatíveis. Nesse caso, um importante papel da AAE é apontar essas incompatibilidades e identificar possíveis *trade-offs*.
- *Disponibilidade de recursos, tempo e suporte apropriados* → são de extrema importância para que a AAE seja conduzida de forma eficaz. Em muitos casos, há uma correlação entre o tempo disponível e a sua eficácia. Isso indica que quanto maior o esforço para a realização de uma AAE de alta qualidade, maior o interesse em considerar seus resultados na elaboração da PPP. Mecanismos de suporte apropriados contribuem para um processo eficiente e eficaz. Esse

suporte pode ser dado por órgãos e departamentos de governo, centros de excelência, ou um conselho de especialistas.

- *Vontade político-administrativa de cooperar com o processo de AAE* → se justifica pela importância da voluntariedade política e institucional em cooperar com a AAE, o que, caso contrário, pode se transformar em uma barreira para a sua aplicação. Se houver uma consciência ambiental bem desenvolvida na sociedade, pode haver uma pressão para que a AAE seja realizada. Sem essa cooperação política e institucional e o apoio da sociedade, a AAE pode ser enfraquecida e, em última instância, se tornar ineficaz. Se há uma resistência inicial em utilizá-la a AAE, ela pode se tornar eficaz apenas em longo prazo, quando os tomadores de decisão perceberem que ela realmente contribui para melhores decisões. A ausência de uma compreensão clara das necessidades, objetivos, valores, processos e métodos utilizados pode se transformar em uma barreira para a sua aplicação eficaz.
- *Definição clara do âmbito de aplicação da AAE e do papel dos agentes e órgãos governamentais: garantir sua aplicação no momento certo e a objetos adequados* → ajuda a amenizar as controvérsias entre os atores envolvidos durante a definição dos assuntos a serem considerados na AAE, direcionando a discussão para possíveis soluções. Nesse contexto, a definição de tarefas claras é fundamental. Se aplicada no âmbito de uma estrutura de decisão bem definida e transparente, a AAE pode simplificar não apenas a elaboração de PPP, como a AIA e o planejamento de projetos, economizando tempo e dinheiro. A existência de um sistema eficaz para a AIA de projetos torna-se importante nesse contexto.
- *Consciência das incertezas envolvidas no processo de planejamento e garantia de que todos os interessados na AAE serão informados* → é importante que todos os atores envolvidos no processo de AAE estejam sempre preparados e cientes de que incertezas e impactos imprevisíveis podem ocorrer em todas as situações de planejamento, principalmente nas etapas iniciais. Se as incertezas não forem explicitamente conhecidas, os atores envolvidos podem ficar desapontados com os resultados da AAE e, como consequência, a eficácia de novas AAE pode ser prejudicada. Além da importância de se aceitar as incertezas, é preciso compreender melhor as relações de causa e efeito existentes

para tentar minimizá-las. Nesse contexto, o monitoramento, a avaliação e a publicação de experiências é de particular importância.

Nas discussões a respeito da influência do contexto de aplicação sobre a eficácia da AAE, vale mencionar a menção feita pelo MMA, em relação à tentativa de institucionalização da AAE pelo Estado de São Paulo, que contratou o estudo “Procedimentos Alternativos para a Operacionalização da AAE no Sistema Estadual de Meio Ambiente”. A principal conclusão do estudo estava exatamente ligada à questão do contexto de aplicação, pois afirmava que, “*no caso brasileiro, o principal problema potencial de implementação da AAE diz respeito aos aspectos institucionais e políticos do planejamento e da tomada de decisões estratégicas*” (MMA, 2002).

Ao mesmo tempo em que as discussões sobre a eficácia da aplicação da AAE ocuparam um espaço importante ao longo de seu processo de evolução como instrumento de gestão ambiental, veio se consolidando a perspectiva de que ela deveria ser utilizada para auxiliar a formulação de PPP de desenvolvimento, ao invés de apenas avaliar seus impactos. Em suas publicações mais recentes, PARTIDÁRIO (2006) resgata a discussão sobre essa diferenciação entre as diferentes abordagens para a AAE e sugere que ela seja classificada de duas formas: a AAE com base em AIA e a AAE de base estratégica. A adoção de uma ou outra abordagem depende do contexto político-institucional em que o instrumento é utilizado e da importância atribuída ao processo de planejamento.

2.3.4 – A abordagem estratégica

Conforme mencionado, a AAE era vista simplesmente como um instrumento para a avaliação dos impactos ambientais de PPP. Caracterizava-se pela aplicação de métodos da AIA de projetos a níveis estratégicos de decisão. Essa característica ainda predomina em diversos países, a exemplo da Diretiva da União Européia, que prevê a avaliação dos efeitos ambientais de planos e programas a partir de uma análise com base em requisitos semelhantes ao da AIA de projetos (PARTIDÁRIO, 2006).

A evolução da AAE lhe permitiu exercer um papel ainda mais importante para o planejamento, a partir de uma abordagem integrada de fatores ambientais e da forma como eles podem afetar a sustentabilidade das decisões estratégicas. Assim, a AAE assumiu o papel de um instrumento estratégico de planejamento, capaz de fornecer

informações importantes para os tomadores de decisão, auxiliar a escolha de melhores alternativas, otimizar o uso dos recursos e auxiliar a formulação das propostas de desenvolvimento.

A essa nova abordagem, PARTIDÁRIO (2006) deu o nome de **AAE de base estratégica**¹⁸, definida como um instrumento de apoio à decisão, que se desenvolve na forma de um processo, se aplica a decisões de natureza estratégica, normalmente traduzidas em PPP, e também a decisões de localização estratégica de grandes projetos. Constitui-se como um processo sistemático de integração de fatores ambientais e de sustentabilidade, e de identificação, análise e avaliação prévia de impactos de natureza estratégica, que são aqueles gerados por causas (ações e decisões) de natureza estratégica e cujos efeitos (consequências ou resultados dessas ações) devem ser interpretados de uma ótica estratégica¹⁹.

Nessa perspectiva, a AAE deve atuar sobre o processo de concepção e elaboração das PPP, e não sobre o seu resultado, buscando influenciar o modo e as prioridades de decisão, assim como o âmbito dos vetores considerados relevantes para a decisão. De acordo com PARTIDÁRIO (2006), na AAE, as ações que causam impactos correspondem às intenções de desenvolvimento, ou seja, à definição do conceito de desenvolvimento de um modelo territorial físico pretendido, ou de um modelo econômico e social com objetivos e metas definidas e, de preferência, com uma visão de longo prazo e com opções para alcançar esses mesmos objetivos e metas.

Não é possível prever o que acontecerá no futuro, em função de mudanças no contexto político, social e econômico de um país, muitas vezes influenciados por fatores que fogem ao controle dos governantes, responsáveis pelo planejamento. Nessa perspectiva, o processo de planejamento atua de forma a tentar delinear a trajetória a ser seguida, da melhor forma possível, de acordo com o que se deseja para uma determinada região. Existe assim, um grau de subjetividade e incerteza elevado em torno da formulação de planos e políticas, principalmente. Quanto maior o nível hierárquico dentro de um

¹⁸ Maiores detalhes sobre a metodologia de base estratégica para a AAE podem ser encontrados no “Guia de Boas Práticas para a Avaliação Ambiental Estratégica: orientações metodológicas”, de Maria do Rosário Partidário, publicado em 2007 pela Agência Portuguesa do Ambiente.

¹⁹ Por estratégia entende-se o conjunto das principais linhas de ação que permitem alcançar objetivos de longo prazo, de acordo com os princípios ou pressupostos estabelecidos.

sistema de planejamento e decisão, maior o grau de incerteza e subjetividade. Nesse sentido, é muito importante que a AAE tenha como referência o que seria o futuro desejável e os objetivos que se pretende alcançar, para que possa auxiliar a identificação de oportunidades e riscos das opções escolhidas e direções que se pretende seguir, dentro de uma ótica estratégica.

Segundo PARTIDÁRIO (2006), na metodologia com base em AIA, o foco acaba sendo o próprio plano ou programa, enquanto na AAE de base estratégica, o foco principal são os problemas que o plano ou programa deverão resolver. A metodologia com base em AIA é mais exigente em termos de dados e informação, o que a torna inadequada para a avaliação de políticas, por exemplo, nas quais o grau de subjetividade é muito elevado. Ao mesmo tempo, seria uma perda de tempo e recursos a análise detalhada de impactos e medidas mitigadoras referentes a “intenções”, que podem vir a não se concretizar, ou se modificar ao longo do tempo. Nesse contexto, a avaliação se torna mais complexa do que no caso da avaliação de programas ou projetos e exige que a AAE tenha uma abordagem própria, flexível, capaz de lidar com a incerteza e o desconhecimento inerentes ao processo de planejamento.

A AAE como instrumento de avaliação de impactos de natureza estratégica não pode assumir que os resultados de políticas e planos são altamente prováveis e avaliar seus impactos positivos e negativos, sugerindo medidas de mitigação e compensação. Ela deve auxiliar a reflexão sobre as oportunidades e riscos de se optar por determinados caminhos em busca do desenvolvimento. Para PARTIDÁRIO (2006), um dos grandes desafios da AAE, então, é analisar as estratégias de desenvolvimento territorial e setorial e avaliar as possíveis consequências de segui-las e sugerir, se for o caso, melhores direcionamentos.

FISCHER (2007) não atribui uma nomenclatura específica para as diferentes abordagens da AAE, mas sugere algumas funções, apresentadas anteriormente, que convergem com a abordagem estratégica proposta por PARTIDÁRIO (2006). São elas as funções de: *informação, mudança de atitude e mudança de rotinas*.

Ao mesmo tempo, PARTIDÁRIO (2007) mostra que, em uma abordagem estratégica, a AAE assume três funções fundamentais:

- Integração das questões ambientais e de sustentabilidade nos processos estratégicos que permitam melhorar a qualidade das decisões atuais e futuras;
- Avaliação das oportunidades e dos riscos inerentes ao seguimento de determinadas estratégias, suportadas por medidas de planejamento;
- Validação da qualidade dos processos estratégicos e consequentemente dos seus resultados.

De acordo com a autora, a natureza inovadora do modelo de base estratégica se baseia na conjugação de três componentes (PARTIDÁRIO, 2007):

- **Técnica** → é a que suporta a definição de objetivos, metas e indicadores; define fatores críticos de decisão e realiza estudos relevantes para cada um deles, permitindo reunir a informação necessária e suficiente face aos dados disponíveis; deve estar orientada para contribuir em momentos críticos de decisão, identificados na componente processual, e define as técnicas adequadas para avaliação;
- **Processual** → é a responsável por assegurar que haja integração entre o processo de AAE e os processos decisórios de planejamento e programação e estabelece as regras que irão gerir esta integração, permitindo que seja um processo flexível e adaptável a cada caso;
- **De comunicação** → é fundamental em processos de participação e envolvimento de agentes, pois assegura a publicidade da informação e a consideração das múltiplas perspectivas, a formação de opinião, uma visão integrada e processos participativos adequados ao problema e aos momentos críticos de decisão. A componente comunicação deve ser ajustada à natureza dos grupos envolvidos.

A AAE de base estratégica é um processo evolutivo do instrumento e lhe atribui uma importância ainda maior para o planejamento, permitindo a integração da variável ambiental de forma efetiva nos momentos iniciais do processo decisório, garantindo soluções mais sustentáveis para o desenvolvimento. Aplica-se, assim, ao planejamento de todos os setores, contribuindo para uma reflexão sobre as oportunidades e consequências das opções ou direções de desenvolvimento futuro.

2.4 – A AAE no setor de turismo: experiência internacional

Assim como qualquer atividade econômica, o turismo depende de um processo de planejamento adequado para que possa gerar os benefícios esperados e causar o mínimo de impacto possível às comunidades receptoras e ao meio ambiente. Para isso, o planejamento da atividade não pode se restringir à variável econômica e as instituições governamentais envolvidas precisam saber exatamente como atuar e direcionar os recursos necessários para que o turismo possa se desenvolver de forma sustentável. A AAE pode exercer um papel importante nesse sentido, subsidiando a elaboração da política de desenvolvimento para o setor e todo o processo de planejamento subsequente, fornecendo informações estratégicas aos tomadores de decisão e garantindo que as dimensões ambiental e social sejam incorporadas a este processo desde suas etapas iniciais.

Existem alguns casos nos quais a AAE foi utilizada para subsidiar o planejamento do turismo e, em função dos contextos e objetivos diferenciados, cada estudo adotou uma estrutura metodológica diferente e obteve resultados que foram apropriados de forma distinta pelos tomadores de decisão. Nos três casos apresentados, a seguir, a realização da AAE teve o estímulo de organismos internacionais, como as Nações Unidas, o Banco Mundial e a *World Wide Fund for Nature* (WWF)²⁰.

A partir da análise desses casos, é possível notar a contribuição da AAE para o planejamento do setor. Ela foi capaz de identificar a necessidade de ajustes ou revisões no plano, programa ou estratégia de desenvolvimento para o setor, indicando oportunidades e riscos associados ao desenvolvimento do turismo, de acordo com as características ambientais de cada região e seu contexto social, político e econômico. Dessa forma, pôde fornecer subsídios para a tomada de decisão do governo em direção a um modelo de turismo mais sustentável, capaz de atender às suas expectativas em termos de desenvolvimento socioeconômico, sem prejudicar sua base de recursos e atrativos.

²⁰ Maiores detalhes sobre a análise dos casos apresentados podem ser encontrados em LA ROVERE *et al* (2010)

2.4.1 – AAE do Plano de Desenvolvimento Turístico de Fiji

O Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), em cooperação com o governo da Nova Zelândia, deu início à formulação da “Estratégia Ambiental Regional do Pacífico”. Para tal, foram realizados estudos voltados para o desenvolvimento e teste de ferramentas e abordagens, como a AAE, para a integração de políticas públicas. A partir daí, seriam identificadas estratégias apropriadas para incorporar a dimensão ambiental nas intervenções de desenvolvimento econômico e social da região.

Nesse contexto, a WWF - *South Pacific Programme* (WWF-SPP) e o ADB formaram uma parceria para realização da “Avaliação Ambiental Estratégica do Plano de Desenvolvimento Turístico de Fiji”. Este Plano foi o escolhido porque o turismo é a indústria que cresce mais rapidamente em Fiji, com impactos potencialmente significativos no ambiente natural e social (WWF, 2003). Por outro lado, também estava prevista a sua revisão e atualização, face à expectativa de crescimento do turismo e às ameaças que poderia oferecer ao ambiente natural e à cultura local.

Segundo a estratégia definida, Fiji deveria sair de um ritmo modesto de aumento do número de acomodações/leitos, para um crescimento em grande escala de sua indústria turística, elevando o turismo a outro patamar. Esse crescimento era visto como fundamental para compensar as perdas da decadente indústria do açúcar na região. O Plano estabeleceria, então, uma série de ações para auxiliar nesse processo de mudança.

A AAE, enquanto ferramenta de integração de considerações ambientais ao processo de tomada de decisão pôde, neste caso, garantir que os efeitos ambientais significativos do Plano fossem levados em consideração. Assim, identificaram-se os prováveis impactos da sua execução, a partir de uma linha de base que envolvia os aspectos ambientais, sociais e econômicos e as tendências de desenvolvimento previstas. Essa linha de base foi comparada a *objetivos de sustentabilidade*, estabelecidos com a finalidade de:

- Subsidiar a revisão do Plano e permitir que o Ministério do Turismo e seus parceiros propusessem ações sustentáveis;
- Testar a utilidade da AAE, como uma ferramenta para aprimorar a sustentabilidade ambiental na região da Ásia-Pacífico, com a perspectiva de utilizá-la cada vez mais em outras regiões.

Trabalhou-se uma série de questões estratégicas, denominadas *elementos críticos* da AAE, que o próprio estudo destaca como um diferencial: os efeitos cumulativos, indiretos e sinérgicos; a integração das metas ambientais, sociais e econômicas; os resultados previstos, as opções e as alternativas ao Plano; e o processo de consulta pública.

A estrutura metodológica foi definida com base no processo de AAE proposto por LEVETT-TERRIVEL (2004) e envolveu:

- Introdução, descrição dos antecedentes e da racionalidade da AAE;
- Objetivos e escopo, equipe, consulta e participação;
- Identificação dos elementos críticos e descrição do processo da AAE;
- Identificação de planos e programas relevantes e influências no Plano;
- Definição de objetivos de sustentabilidade, indicadores e metas;
- Construção da linha de base: aspectos ambientais, sociais e econômicos, estado do meio ambiente, pressões e tendências e incertezas associadas ao crescimento do setor;
- Avaliação de impactos das alternativas de desenvolvimento e comparação com os objetivos de sustentabilidade;
- Discussão de alternativas sustentáveis, identificação dos fatores críticos e das restrições existentes;
- Conclusões e recomendações;
- Lições aprendidas.

A AAE levou a uma série de conclusões e recomendações importantes para o desenvolvimento do turismo nas Ilhas Fiji. Constatou-se que, em algumas áreas, o desenvolvimento turístico, por suas condições precárias, vem causando sérias degradações ambientais. As pressões sobre alguns ecossistemas, como os corais, geram impactos que tendem a se tornar irreversíveis, afetando o equilíbrio da região e resultando em danos ambientais de longo prazo. Embora o turismo proporcione benefícios econômicos consideráveis para Fiji, esses benefícios são bem menores quando comparados ao gasto bruto dos turistas. De acordo com o estudo, há estimativas de que mais de 60% desses recursos não permanecem na região. A queda na produção

de outros setores, especialmente o agroindustrial (açúcar), deixa a economia de Fiji muito dependente apenas do setor de turismo.

O estudo concluiu que, apesar de muitos empresários e operadores de turismo seguirem as boas práticas recomendadas para o setor, existem falhas estruturais que dificultam a garantia de posturas similares em toda a cadeia produtiva. Muitas políticas, leis e regulamentos ainda não entraram em vigor ou ainda não foram implementadas ou aplicadas adequadamente. A AAE permitiu identificar a necessidade de revisão do Plano, pois naquelas condições, o crescimento mais acelerado do turismo, como proposto, iria afetar o equilíbrio de Fiji como um todo. Esse tipo de desenvolvimento exerce uma pressão muito forte sobre o meio ambiente, em termos de uso dos recursos naturais e em função da poluição gerada. No caso de Fiji, buscar um crescimento mais acelerado do desenvolvimento do turismo tenderia a causar problemas para boa parte dos objetivos de sustentabilidade. Em particular, seria provável que viessem a aumentar as tensões entre os empresários do turismo, os donos de terras e as comunidades locais.

Os resultados da AAE indicaram a necessidade de uma abordagem mais cautelosa com o desenvolvimento futuro do turismo, que concedesse prioridade à maximização dos benefícios e à salvaguarda das vantagens que Fiji possui, considerando os recursos e restrições existentes e evitando qualquer ação que pudesse causar danos ambientais sérios ou criar novas tensões sociais.

Como recomendação, foi definido que a completa implementação da estrutura institucional e de regulamentação para a avaliação e gestão ambiental, incluindo capacitação profissional continuada e fortalecimento dos órgãos responsáveis, seria um requisito para que a expansão do turismo fosse sustentável. As avaliações de impacto, sobretudo suas conclusões, deveriam constituir um instrumento concreto de ação dos gestores, de todos os níveis, caso fossem servir de orientação para o desenvolvimento do turismo. Seria necessário, ainda, que existisse um sistema de apoio administrativo eficiente, capaz de imprimir operacionalidade às decisões tomadas.

2.4.2 – AAE da Estratégia de Turismo para a Costa Norte de Honduras, Bay Islands e Copán Valley

O turismo é a terceira atividade mais importante na economia de Honduras, em termos de participação no Produto Interno Bruto (PIB) e o Governo pretende transformar o País no principal destino turístico da América Central, até o ano 2021 (WORLD BANK, 2004). Para auxiliar o processo de planejamento desse crescimento, o Instituto de Turismo de Honduras (IHT) preparou uma “Estratégia Regional para a Costa Norte” que, mais tarde, serviria de base para uma estratégia nacional. Além da Costa Norte de Honduras, as Bay Islands e o Copán Valley foram consideradas regiões com potencial para o desenvolvimento do turismo.

A AAE foi realizada com apoio do Banco Mundial, para garantir uma abordagem estratégica e subsidiar o processo de planejamento do setor. Não se tratou de uma avaliação abrangente e exaustiva. A proposta era definir um quadro de referência, com foco em cenários de desenvolvimento, identificação dos impactos e avaliação das principais inter-relações entre diferentes setores.

No caso, o objetivo do quadro de referência era estimular um debate bem estruturado sobre o desenvolvimento e a execução da estratégia de turismo, apresentando uma visão geral das implicações ambientais e sociais, nas três regiões contempladas.

Em função do escopo limitado, não foi possível, na prática, desenvolver as análises com detalhes, mas a intenção era estimular futuros trabalhos e sugerir caminhos a serem seguidos.

A estrutura metodológica da AAE se baseou em um modelo de planejamento que prevê a utilização de técnicas de mapeamento cognitivo, permitindo, assim, mais clareza no exame das suposições a respeito do desenvolvimento e das mudanças sociais e organizacionais, considerando-se as questões de complexidade, interconexão e risco. Utilizou-se, também, modelagem de cenários, para “olhar para o futuro”, e o método proposto por DALAL-CLAYTON e SADLER (*apud* WORLD BANK, 2004) para a caracterização dos impactos, de acordo com vários critérios: positivos ou negativos, cumulativos e de curto ou longo prazo. Assim, a AAE foi estruturada como se segue:

- Introdução, apresentação da metodologia e antecedentes;
- Construção da linha de base: análise dos elementos prováveis da estratégia do Governo, para o desenvolvimento do turismo, levantamento das principais informações sobre o setor e identificação e análise dos projetos relevantes;
- Montagem do quadro de referência: identificação dos impactos e externalidades da natureza dinâmica e complexa do turismo, análise das principais interligações com outros setores, dando-se ênfase a temas como: pobreza, educação, empregos e benefícios locais, transporte, energia, telecomunicações, saúde, saneamento, comunidades locais e áreas protegidas;
- Avaliação dos principais impactos sociais e ambientais e das externalidades, de acordo com a estratégia regional do Governo;
- Construção de cenários, com base nas principais prioridades do governo e em fatores externos;
- Conclusões e recomendações.

As conclusões da AAE reforçaram a existência, em Honduras, de atrativos naturais — praias, recifes de coral e florestas — e culturais, capazes de torná-lo um destino atraente para os turistas. A deterioração desses atrativos iria levar, inevitavelmente, ao declínio do número de visitantes. Se bem planejado e administrado, entretanto, o turismo poderia se tornar, como já observado, um importante vetor de desenvolvimento econômico.

O estudo identificou duas falhas em potencial na estratégia do Governo de Honduras: a primeira estava relacionada à impossibilidade de distribuição equilibrada dos benefícios do crescimento do turismo para a população, a menos que fossem tomadas medidas para desenvolver pequenas empresas e melhorar o capital humano; e a segunda era a expectativa de crescimento presente na estratégia, que não garantia que medidas para proteger o ambiente natural fossem tomadas a tempo. Já havia indícios de degradação e exploração acima da capacidade de suporte dos recursos naturais em algumas localidades.

Concluiu-se que o desenvolvimento do turismo, em Honduras, implicava em uma série de riscos ambientais. Os principais problemas estavam associados ao lançamento de esgoto, à disposição de resíduos sólidos, ao desmatamento, à erosão das praias e à degradação dos recifes de coral e de outros *habitats* naturais. Havia, em particular, um

potencial de degradação dos ecossistemas e da biodiversidade, em função da estratégia do governo de acelerar o turismo, envolvendo áreas frágeis, sem o prévio controle.

Um fator complicador na previsão de impactos eram as inter-relações setoriais existentes: o turismo afetava diversos setores, indiretamente, e o efeito total do desenvolvimento do turismo era a soma de todos os impactos diretos e indiretos. Algumas das principais inter-relações eram aquelas que ocorriam entre o turismo, de um lado, e a pobreza, a necessidade de infra-estrutura, a educação e a saúde de outro.

Segundo a AAE, o turismo poderia ser uma grande oportunidade para o País, mas, também, poderia constituir-se numa grande ameaça. Assim, recomendava-se que o processo fosse realizado de maneira apropriada ou não seria capaz de produzir os resultados esperados, de melhoria das condições de vida de todos os cidadãos de Honduras. Para que o desenvolvimento do turismo pudesse contribuir para a redução da pobreza, seria fundamental envolver os segmentos mais pobres da sociedade no respectivo processo, o que poderia ser feito com a organização de programas de treinamento, *workshops*, além de auxílio à organização e financiamento de pequenas empresas, uma vez que a grande informalidade dessas empresas havia sido identificada como um dos problemas.

A AAE mostrou a importância de se desenvolver a estratégia de turismo de acordo com a capacidade dos municípios de suportar o aumento do fluxo turístico, o que não seria possível sem capacitação, programas e diretrizes específicas. Seria fundamental que fossem garantidos os recursos financeiros e treinamento para os órgãos municipais de meio ambiente, cuja capacitação não era um benefício decorrente do crescimento do turismo, mas um pré-requisito para este crescimento.

2.4.3 – AAE do Programa de Desenvolvimento Turístico da República da Bielorrússia

Entre janeiro e outubro de 2005, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP), em parceria com o Centro Ambiental Regional para a Europa Central e do Leste (REC), realizou, na República da Bielorrússia, um projeto piloto de “Avaliação Ambiental Estratégica do Programa de Desenvolvimento Turístico”, para o quadriênio 2006 – 2010 (UNDP, 2005). Os principais objetivos da AAE eram:

- Testar e demonstrar as possíveis aplicações práticas do Protocolo de AAE²¹, da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE), visando satisfazer as exigências em relação à participação e consulta pública;
- Propor recomendações, para aprimorar e complementar o Programa Nacional de Desenvolvimento Turístico.

A AAE foi conduzida para identificar os possíveis impactos ambientais do Programa, os quais foram separados em alguns componentes, como água, solo, biodiversidade, ar e o gerenciamento de resíduos. Além dos impactos ambientais, os potenciais impactos sobre a saúde e o bem-estar da população também foram analisados. O relatório foi submetido à apreciação dos atores sociais relevantes e discutido com a população. A AAE foi organizada de acordo com a seguinte estrutura metodológica:

- Introdução;
- Construção da linha de base: principais fatores ambientais e de saúde e bem-estar, que afetavam ou eram afetados pelo Programa;
- Identificação de políticas, planos e programas relevantes, análise das relações do Programa com as políticas e atos legislativos nas áreas de meio ambiente, saúde e desenvolvimento sustentável e sua compatibilidade com as metas, objetivos e áreas estratégicas;
- Comparação dos objetivos do Programa com os objetivos de desenvolvimento sustentável: saúde pública, uso sustentável da água, recursos do solo e da atmosfera, gerenciamento de resíduos e conservação da biodiversidade;
- Avaliação de impactos: matriz com as atividades propostas para implementar o Programa, agrupadas por área ou tema, em relação aos fatores ambientais — ar, solo, águas superficiais e subterrâneas, fauna e flora, monumentos naturais, história, cultura, saúde e bem-estar da população e dos turistas. De acordo com o impacto que podiam causar aos fatores ambientais selecionados, as atividades foram avaliadas como: positivas, negativas ou neutras;

²¹ O Protocolo de Avaliação Ambiental Estratégica — que determina que os países participantes avaliem as consequências ambientais dos seus planos e programas oficiais e garantam a participação pública no processo de tomada de decisão dos governos, em determinados setores — foi assinado, em Kiev (Ucrânia), em maio de 2003.

- Avaliação dos mecanismos de implementação do Programa e do monitoramento, envolvendo aspectos econômicos e financeiros, organização, investimento, infraestrutura, informação etc. e proposição de indicadores quantitativos;
- Conclusões e recomendações divididas em três grupos: propostas para minimizar ou evitar possíveis impactos do Programa, face aos objetivos de sustentabilidade; proposta para tornar o Programa mais equilibrado; e propostas de novos caminhos para o desenvolvimento do setor de turismo.

A AAE concluiu que a execução do Programa teria impactos positivos e negativos sobre o meio ambiente e a saúde e bem-estar da população. Apesar de algumas deficiências terem sido identificadas, o Programa estava de acordo com as políticas e com a maioria dos atos legislativos e o seu objetivo era compatível com as perspectivas de longo prazo para o desenvolvimento do setor. Outro aspecto positivo era que ele incluía ações voltadas para resolver alguns problemas sociais e ecológicos, como o incentivo às pequenas empresas, limpeza e restauração de áreas de lazer, construções que utilizavam tecnologias energeticamente mais eficientes e sistemas de tratamento de ar e água.

O estudo mostrou, entretanto, que os objetivos e as prioridades do Programa limitavam-se ao desenvolvimento econômico do setor de turismo, sem se preocupar com aspectos importantes, como o uso sustentável dos recursos naturais e suas respectivas capacidades de suporte, em relação à recreação e uso turístico, ou seja, às pressões antrópicas, não atendendo plenamente às exigências da legislação ambiental do País²².

A AAE permitiu identificar a pouca articulação do Programa com outros instrumentos regulatórios ou de gestão ambiental. Não levava em consideração, por exemplo, as exigências do Código de Águas local, que previa o monitoramento das áreas naturais, pelos responsáveis por fontes de impactos ambientais severos. Tampouco, refletia as diretrizes relativas ao turismo ecológico em áreas protegidas, bem como a questão da disposição do lixo nessas áreas.

O estudo possibilitou confirmar a necessidade de se melhorar o estado do meio ambiente e da saúde e bem-estar da população para impedir que o crescimento do

²² Environmental Protection Act.

turismo fosse comprometido, pois o desenvolvimento do setor dependia dos recursos naturais e das heranças culturais e históricas do País.

2.5 – A AAE como subsídio ao planejamento do turismo no Brasil

O planejamento é um processo contínuo que envolve a coleta, organização e análise sistematizada das informações, por meio de procedimentos e métodos, para chegar a decisões ou escolhas acerca das melhores alternativas para o aproveitamento dos recursos disponíveis. Tem como finalidade atingir metas específicas no futuro, levando à melhoria de uma determinada situação e ao desenvolvimento das sociedades. Se destina, ainda, a orientar os instrumentos metodológicos, administrativos, legislativos e de gestão para o desenvolvimento de atividades em um determinado espaço e tempo, incentivando a participação institucional e dos cidadãos, induzindo a relações mais estreitas entre sociedade e autoridades locais e regionais. De uma forma simples, “*o processo de planejamento é um meio sistemático de determinar o estágio em que você está, onde deseja chegar e qual o melhor caminho para chegar lá*” (SANTOS, 2004).

Ainda de acordo com SANTOS (2004), a partir do momento que a conservação e a preservação dos recursos naturais e o papel do homem integrado ao meio ganharam importância na discussão sobre a qualidade de vida da população, novos conceitos e princípios de desenvolvimento passaram a ser gradativamente incorporados aos planejamentos. Os planejadores e tomadores de decisão passaram a se preocupar com a possibilidade de esgotamento dos recursos naturais, a forma como os modos de vida vêm alterando o ambiente, a distinção entre qualidade de vida e padrão de vida, a degradação do meio medida pela capacidade de suporte e sistemas de autocontrole e a noção de recursos *versus* serviços ambientais e ecológicos. Essas preocupações se tornam ainda mais importantes quando se trata do turismo, que muitas vezes pressupõe o contato do homem com a natureza. Cada vez mais os produtos com base em atrativos naturais tornam-se os grandes motivadores das viagens de turismo.

Segundo o VITAE CIVILIS e WWF (2003), o turismo é uma atividade que, se bem planejada e desenvolvida, pode trazer benefícios aos habitantes de uma região, tais como desenvolvimento econômico, geração de empregos, proteção ambiental, valorização da cultura local, conservação do patrimônio histórico, recuperação da auto-

estima. Por outro lado, quando não planejada corretamente, pode provocar degradação ambiental, perda de valores culturais e incentivar uma baixa diversificação econômica.

O Brasil é um país que deve atentar para os riscos associados ao desenvolvimento desordenado do turismo, pois grande parte de seus destinos são compostos por ambientes naturais bem preservados, além das populações tradicionais que residem em suas proximidades. A maximização dos benefícios do turismo depende, então, de um bom planejamento, dentro de um modelo adequado às condições ambientais e sociais existentes e que possibilite a participação de todas as partes interessadas no desenvolvimento da atividade.

Assim como na maioria dos países em desenvolvimento, apesar de os problemas ambientais e socioeconômicos evidenciarem a necessidade de um processo mais eficiente de planejamento, a estrutura política e institucional não favorece a interlocução entre as diferentes esferas de governo, responsáveis pelas decisões estratégicas, e entre o governo e a sociedade. O resultado é um conjunto de ações desarticuladas, muitas vezes sobrepostas, e que não privilegiam as condições ambientais e sociais a que estão submetidas.

As duas versões do PNT (2003-2007 e 2007-2010), entretanto, reconhecem que a multidisciplinaridade do setor, os impactos econômicos, sociais, ambientais, políticos e culturais gerados pelo turismo exigem um processo de planejamento e gestão que oriente, discipline e se constitua em um poderoso instrumento de aceleração do desenvolvimento nos níveis municipal, regional e nacional.

Uma vez que a dinâmica e a transversalidade do turismo justificam grandes investimentos em diferentes setores e promovem a atração e a concentração de pessoas, os riscos ambientais associados ao seu desenvolvimento devem ser considerados nas etapas iniciais do processo de planejamento, para que o correto direcionamento das políticas públicas possa minimizá-los ou evitá-los. Isto atribui uma grande responsabilidade ao Governo, que é o principal agente no planejamento setorial e precisa inserir a dimensão ambiental de forma efetiva em suas decisões. A atuação do Poder Público é fundamental para controlar esse processo e impedir que os destinos percam a atratividade e tenham seu ciclo de vida reduzido. Nesse contexto, a AAE é um

instrumento que pode auxiliar, acompanhando e identificando ajustes necessários no processo de planejamento, articulando objetivos e diretrizes do turismo com os de outros setores e fornecendo, assim, subsídios para uma decisão mais bem fundamentada e que leve em conta, principalmente, as dimensões ambiental e social.

Segundo EDGELL (*apud* BENI, 2001) “*o êxito futuro do turismo depende enormemente das políticas formuladas pelo Estado para administrar seu desenvolvimento, crescimento e maturidade*”. A partir deste enfoque, o Estado emerge como um ator estratégico, responsável por coordenar, normatizar e fomentar todo o processo de planejamento e desenvolvimento da atividade turística. De acordo com as recomendações da Organização Mundial do Turismo (OMT, 2000), as principais responsabilidades do Estado quanto à gestão e ao planejamento da atividade turística são:

- Preparar os cidadãos para o turismo;
- Assegurar à população o direito ao lazer e às férias;
- Assegurar o desenvolvimento sociocultural, por meio do turismo;
- Assegurar o desenvolvimento econômico, por meio do turismo e;
- Salvaguardar e proteger a natureza.

De fato, a intervenção do Estado é responsável por definir como e qual modelo de desenvolvimento se deseja atingir. Com visto, no turismo, o Estado é quem planeja, estabelece objetivos e metas, define as parcerias, concede incentivo financeiro e fiscal, investe na promoção e divulgação, sendo o principal regulador da atividade e atuando no controle mercadológico, na legislação e na fiscalização do setor. Todas essas funções devem estar estruturadas em um processo de planejamento que se adéque às características das regiões nas quais se deseja estimular o turismo e, ao mesmo tempo, permita a participação da sociedade nas decisões. Nesse contexto, a variável ambiental não pode ser discutida apenas no âmbito do processo de licenciamento de empreendimentos turísticos. Precisa estar presente de forma consistente na formulação da política de desenvolvimento para o setor e a sua análise deve ganhar mais importância a cada etapa do processo, na formulação dos planos e dos subsequentes programas de desenvolvimento. Dessa forma, a discussão sobre os impactos ambientais

no nível dos projetos concretos se torna mais bem fundamentada, barata, eficiente e objetiva.

Essa lógica sugere uma complementaridade entre a AAE e a AIA de projetos no planejamento do setor de turismo. A escala de análise utilizada em uma AAE e a necessidade de entender o problema, a partir de uma ótica estratégica, exigem que o instrumento adote uma visão holística e favorecem o envolvimento de diferentes setores e agentes sociais nas discussões a respeito do seu objeto de estudo. O resultado são decisões mais próximas dos interesses predominantes entre os agentes envolvidos, o que implica na redução de possíveis tensões e conflitos ou, pelo menos, no estabelecimento de um canal de diálogo entre sociedade, empresários do *trade* turístico e governo.

Conforme ressaltado pelo *VITAE CIVILIS* e WWF (2003), na medida em que o turismo afeta e é afetado por dezenas de atividades produtivas, e a participação dos diferentes setores interessados confere uma maior certeza de que muitas visões serão acolhidas na estruturação dos planos e projetos de desenvolvimento. A AAE pode contribuir de forma concreta nesse sentido.

No Brasil, a incorporação da dimensão ambiental no planejamento setorial constitui um passo fundamental rumo à sustentabilidade dos modelos e estratégias de desenvolvimento. Nesse contexto, a AAE surge como um instrumento de gestão capaz de subsidiar a tomada de decisão a respeito de políticas, planos e programas de governo, na busca de alternativas de desenvolvimento ambientalmente equilibradas, economicamente viáveis e socialmente justas, pois estimula a inserção das dimensões ambiental e social ao longo de todo o planejamento.

A constituição da “Comissão de Monitoramento Ambiental e Avaliação do Plano Plurianual” criou um espaço privilegiado para a discussão das diretrizes para o planejamento e oportunidades para o MMA propor a reflexão sistemática acerca da necessidade de inserção da AAE no contexto de elaboração do Plano Plurianual (PPA), de forma a assegurar a efetiva conciliação do desenvolvimento socioeconômico com a conservação do meio ambiente. Ao mesmo tempo, um dos programas de Governo de “Apóio às Políticas Públicas e Áreas Especiais” contempla a gestão da política de turismo, que tem como objetivo coordenar o planejamento e a formulação de políticas

setoriais e a avaliação e controle dos programas na área do turismo (PPA, 2008-2011 – Anexo II). Esse contexto configura uma oportunidade para a utilização da AAE como instrumento de auxílio ao planejamento e à integração inter-setorial no âmbito do PPA e de outras políticas públicas do setor de turismo.

De acordo com LA ROVERE *et al* (2010), a atual situação político-institucional do Brasil pode ser considerada como favorável para introdução dessa inovação metodológica nos processos de proposição e decisão de políticas públicas e nas suas estratégias de implementação. Contudo, há que se tornar mais compartilhada a rede de interlocução entre os agentes governamentais, bem como os correspondentes processos de planejamento.

As políticas públicas direcionadas para o desenvolvimento do setor de turismo no Brasil poderiam ter melhores resultados se a variável ambiental fosse corretamente dimensionada e considerada durante a sua elaboração. A utilização da AAE poderia auxiliar a interlocução entre os setores de turismo e meio ambiente e facilitar a identificação das oportunidades e riscos ambientais associados às PPP de turismo. Dentro da estrutura de planejamento do setor, a AAE poderia contribuir de forma efetiva para:

- Identificar as implicações ambientais e sociais e possíveis desdobramentos da Política Nacional de Turismo, contribuir para a definição de objetivos gerais e diretrizes e para o seu correto direcionamento;
- Garantir que o conjunto de ações necessário para viabilizar a implementação do Plano Nacional de Turismo esteja coerente com as prioridades ambientais, sociais e econômicas definidas na política;
- Auxiliar na identificação das consequências ambientais, sinergias e efeitos cumulativos do conjunto de ações dos programas de desenvolvimento existentes e que venham a ser propostos, facilitando o controle e o direcionamento das ações em nível local e contribuindo para o desenvolvimento dos destinos de acordo com suas características e limitações;
- Tornar a AIA de projetos turísticos mais rápida, barata e eficiente, uma vez que as ações concretas já foram definidas dentro de um contexto no qual uma série de restrições e possíveis impactos ambientais foram previamente identificados.

Dentro da lógica do processo de planejamento do Governo, essa dinâmica de avaliação em sequencial seria um dos objetivos a se alcançar para garantir que a variável ambiental esteja presente desde o princípio do processo de planejamento e que a atividade se desenvolva de forma sustentável e possa contribuir de fato para a preservação ambiental e para a melhoria da qualidade de vida das comunidades receptoras.

A AAE tem um importante papel a cumprir, também, no que diz respeito à participação social, nas discussões sobre as políticas públicas de desenvolvimento para o setor de turismo, no Brasil. Uma vez que cada destino apresenta particularidades e, geralmente, é a população que ali reside quem as conhece melhor, é fundamental que haja uma aproximação entre o Governo e as comunidades receptoras para se definir o tipo de turismo que melhor se adequa às condições de cada destino e a seus interesses. Conforme ressaltado anteriormente, a participação da sociedade não pode se resumir às audiências públicas de grandes projetos turísticos, devendo ser promovida no âmbito das decisões estratégicas, em etapas anteriores à definição de projetos e ações concretas.

A AAE pode ser útil, ainda, para orientar o planejamento dos grandes projetos turísticos, considerados estruturantes para o desenvolvimento de certas regiões. Muitas vezes, grandes complexos turísticos são capazes de alterar de forma significativa a dinâmica socioeconômica de algumas regiões. Na maioria das vezes, seja pela baixa qualificação ou pela falta de oportunidade, as comunidades em torno desses grandes complexos ficam à margem do processo de desenvolvimento e pouco se apropriam dos benefícios gerados pelos novos investimentos. A Costa do Sauípe, considerado o maior pólo de turismo, lazer e negócios da América do Sul é exemplo de um grande complexo hoteleiro que desencadeou uma série de problemas ambientais e conflitos sociais desde a sua implementação²³.

Vale destacar que, após o estudo de diversos casos no cenário internacional e discussões a nível nacional promovidas pelo MMA, foram definidas algumas diretrizes de aplicação da AAE, bem como seus objetivos e benefícios, tendo sido considerado, entre

²³ Segundo ANDRADE *et al* (2003), existem, entre outros, problemas ambientais relacionados ao sistema de esgotamento sanitário, instalado sem passar pelo processo de licenciamento ambiental, e conflitos em função da restrição ao acesso das comunidades tradicionais às praias, aos manguezais e à base de recursos naturais utilizados para a produção de artesanato de palha de piaçava, tradicional na região.

outros, o setor de turismo como prioritário. No planejamento do setor, a preocupação do MTur com o desenvolvimento sustentável tem estado cada vez mais presente, e é neste contexto que foi proposta a utilização da AAE, em uma experiência pioneira, no âmbito da segunda fase do Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste (PRODETUR – NE II), para a avaliação dos riscos e oportunidades envolvidos no desenvolvimento do turismo em um segmento da faixa costeira nordestina, denominado Costa Norte, entre os municípios de Jijoca de Jericoacoara, no Ceará, e Barreirinhas, no Maranhão, incluindo todos os municípios costeiros e a região turística do Delta do Parnaíba, no Piauí.

3 – ESTUDO DE CASO

Este capítulo tem como objetivo a apresentação da AAE realizada para subsidiar a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável da Costa Norte (PDITS-CN) – AAE Costa Norte, no âmbito da segunda fase do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR/NE II. Trata-se do primeiro estudo de AAE aplicado ao setor de turismo na Brasil, desenvolvido no período de maio de 2006 a junho de 2007, pela equipe técnica do Laboratório Interdisciplinar de Meio Ambiente (LIMA/COPPE/UFRJ)²⁴.

Inicialmente, é apresentado o contexto no qual o estudo foi realizado e, em seguida, faz-se uma descrição sintética de cada uma das fases do estudo, apresentando os aspectos mais importantes de sua abordagem metodológica e seus principais resultados, que serão analisados e discutidos no Capítulo IV.

A elaboração deste capítulo teve como base o relatório final e da AAE Costa Norte, apresentando descrições, figuras e gráficos que compõem os relatórios originais²⁵.

3.1 – A AAE Costa Norte

A AAE-CN foi realizada no âmbito da segunda fase do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste – PRODETUR/NE II. Consistiu em uma iniciativa do Ministério do Turismo para subsidiar as decisões em torno do desenvolvimento do turismo na Costa Norte, que envolve municípios do Ceará, Piauí e Maranhão (**Figura 3.1**).

A fase anterior do programa, o PRODETUR/NE I realizou uma série de ações na área de capacitação, infra-estrutura, entre outras, beneficiando diversos municípios e contribuindo para a expansão da atividade na região Nordeste, conforme apresentado no Capítulo I. Nessa primeira fase do programa, os Estados do Ceará, Piauí e Maranhão

²⁴ O autor desta Dissertação fez parte da equipe técnica do Laboratório Interdisciplinar de Meio Ambiente, responsável pela elaboração da AAE Costa Norte

²⁵ Informações mais detalhadas podem ser encontradas nos documentos disponíveis em www.lima.coppe.ufrj.br/aaecostanorte.

foram contemplados com investimentos em seus respectivos Pólos de Turismo: da Costa do Sol, Costa do Delta e São Luis.



Figura 3.1 – Municípios integrantes da Costa Norte

Fonte: LIMA/COPPE/UFRJ, 2007.

Apesar do aumento do movimento turístico e das melhorias no desempenho econômico da região de abrangência do Programa, foram identificados impactos ambientais negativos associados à primeira fase do Programa, alguns deles durante a execução de obras de infra-estrutura e outros após a sua conclusão. De acordo com o BID (*apud* LIMA/COPPE/UFRJ, 2007), as estratégias turísticas dos Estados não foram capazes de identificar os pontos-chave que deveriam ser trabalhados para assegurar o desenvolvimento sustentado da atividade.

As conclusões e lições aprendidas com a análise dos resultados da primeira fase resultaram em demandas adicionais por parte do BID para futuros programas, o que inclui a Fase II do PRODETUR. O Banco exigiu que fosse estabelecida ‘*uma linha de base e respectiva metodologia para avaliar a evolução dos aspectos sociais, ambientais, institucionais, econômicos e turísticos das áreas a serem beneficiadas*’; e fosse ‘*realizada uma Avaliação Ambiental Estratégica para se antever, nas novas áreas de atuação do PRODETUR NE, possíveis impactos ambientais decorrentes direta e indiretamente das ações do Programa*’. Desta forma, no corpo do Contrato de Empréstimo, assinado em 2002, consta como responsabilidade do MTur, entre outros encargos, a realização da AAE.

Durante a fase de preparação do PRODETUR NE II, portanto em momento anterior ao da assinatura do mencionado contrato, cada estado foi instado a elaborar o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) de cada área turística, planos esses que não foram antecedidos pela AAE.

Foi nesse contexto que, conjuntamente, o Ceará, o Piauí e o Maranhão apresentaram uma proposta ao Ministério do Turismo para considerar um novo pólo turístico no âmbito do PRODETUR/NE II, que compreendia desde as dunas de Jericoacoara, no Ceará, até os Lençóis Maranhenses, no Maranhão, passando pelo Delta do Parnaíba, no Piauí. Para isso, esse novo pólo teria que ser aceito pelo BID, pois de acordo com as normas contratuais e operacionais definidas para o Programa, em sua concepção original, somente seriam contemplados pólos turísticos estaduais.

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

No mencionado Convênio ficou estabelecido, entre outras disposições, que ao MTur caberia a responsabilidade pela elaboração do PDITS conforme requerido pelas normas do Programa, o que significava a prévia realização da correspondente AAE.

O uso da AAE como instrumento facilitador do processo de planejamento setorial e de tomada de decisão se deu em conformidade com o seu processo de introdução no planejamento de políticas setoriais e de desenvolvimento pelo Governo Federal. Assim, o MTur buscou uma metodologia que permitisse a adoção desse instrumento em seu processo de planejamento setorial, de forma a possibilitar a adoção de uma estratégia de desenvolvimento turístico sustentável, a partir da integração de pólos turísticos estaduais e adotou a CN como região pioneira. O entendimento era de que a integração

do turismo seria mais ampla do que a integração física e envolveria questões relativas às relações entre os empresários e à sinergia entre os três destinos principais: Jericoacoara, Delta do Parnaíba e Lençóis Maranhenses.

A partir dessa perspectiva, a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável da Costa Norte (PDITS-CN) se dividia em dois processos:

- 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 teria o objetivo de orientar o desenvolvimento do turismo na CN, a partir do entendimento da dinâmica da atividade na região, da indicação de potencialidades e de deficiências, em face das tendências nacionais e internacionais do turismo, e de uma proposta de delimitação da área de atuação²⁶;
- 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 envolvidos.

A AAE seria utilizada em duas etapas do processo de planejamento do PDITS-CN, segundo a concepção de que a variável ambiental pode influenciar esse processo e a tomada de decisão em torno de opções mais sustentáveis de desenvolvimento do turismo naquela região (**Figura 3.2**). Inicialmente, no “Momento A”, serviria para identificar as potenciais tensões, riscos e oportunidades existentes em torno das questões socioambientais com o possível incremento do turismo na CN. A aplicação da AAE, nessa fase, iria propor recomendações em torno da questão ambiental para a elaboração do Termo de Referência do PDTIS-CN. No “Momento B”, alimentando o processo de planejamento com o aprofundamento da avaliação ambiental das alternativas para o desenvolvimento do turismo na região, a AAE iria subsidiar a elaboração do PDITS-CN.

²⁶ Uma síntese do estudo “Viabilidade do Pólo Costa Norte” (ARRAYA, 2006) pode ser encontrada no site do Laboratório Interdisciplinar de Meio Ambiente: www.lima.coppe.ufrj.br/aaecostanorte.

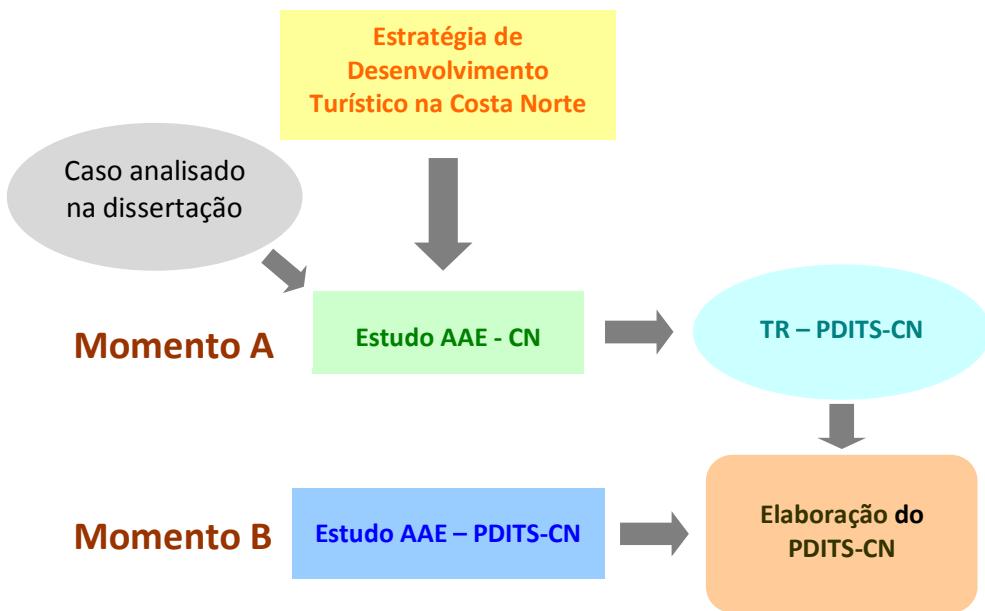


Figura 3.2 – Processo de aplicação da AAE para subsidiar a elaboração do PDITS – CN / Estudo de Caso analisado na dissertação

Fonte: adaptado de LIMA/COPPE/UFRJ, 2007.

A AAE realizada no “Momento A” utilizou como insumo técnico os resultados do estudo “Viabilidade do Pólo Costa Norte” (ARRAYA, 2006), contratado pelo MTur para avaliar a potencialidade e a demanda turística da Costa Norte. Uma das partes desse estudo consiste na “Estratégia de Desenvolvimento Turístico na Costa Norte”.

Essa AAE é o caso analisado na presente dissertação. Ela foi estruturada em três etapas específicas: análise de contexto; avaliação ambiental das opções de desenvolvimento do turismo na CN; e consolidação das discussões. Cada uma dessas etapas foi dividida em uma série de atividades, que serão aqui apresentadas de forma sintética, com destaque para a abordagem metodológica utilizada e seus principais resultados.

3.2 – 1^a Etapa da AAE Costa Norte: análise de contexto

- Identificação e consulta aos agentes sociais

Nesta atividade foi realizado um mapeamento das instituições governamentais, privadas e não governamentais, atuantes na CN em torno das questões ambientais, econômicas, sociais e políticas mais relevantes para o desenvolvimento do turismo local e regional. Foi realizada visita à região para análise dos processos participativos instituídos

(Conselhos de Turismo e Meio Ambiente, principalmente), com vistas a propor mecanismos de facilitação do envolvimento da sociedade no processo de planejamento do turismo na região.

Embora previsto, não chegou a ser formalizado um Comitê de Acompanhamento da AAE, optando-se, por um lado, pelo aprofundamento do conhecimento dos processos participativos nas diferentes instâncias e pela possibilidade de envolver um maior número de interessados na análise e validação dos resultados, via consulta aos relatórios disponibilizados eletronicamente e posterior discussão na Consulta Pública. Por outro lado, pelas reuniões periódicas realizadas no MTur para apresentação dos resultados parciais da AAE, sempre com a participação do BID, BNB e de representantes dos Estados.

As informações e dados levantados por intermédio de pesquisa e de consulta aos atores sociais relevantes foram usados, especialmente, nas fases de caracterização, identificação dos planos e programas e para o diagnóstico, dando início ao processo de participação na AAE-CN, que teve prosseguimento ao longo do estudo.

➤ Definição da Região de Estudo

Nesta atividade foram definidas a Região de Estudo, ou área de influência direta, e a Região Estratégica, ou área de influência indireta, seguido da descrição geopolítica dos municípios envolvidos na atividade turística e a sua inserção socioeconômica no contexto da CN. A Região de Estudo corresponde à área costeira interestadual que abrange doze municípios litorâneos, sendo três no Ceará, quatro no Piauí e cinco no Maranhão.

O citado estudo sobre a “Estratégia de Desenvolvimento Turístico na Costa Norte”, por sua vez, foi decisivo para a definição da Região Estratégica, ao identificar que o turismo na CN sofre influência, sobretudo, das capitais dos três estados envolvidos: São Luís (MA), Teresina (PI) e Fortaleza (CE), que funcionam como portões de entrada e saída

do território, além de outros municípios, como Santo Amaro (MA), Acaraú e Granja (CE)²⁷.

➤ Linha de Base

Na AAE-CN, a Linha de Base caracterizou a região e forneceu insumos técnicos para o Diagnóstico e para as demais etapas da AAE, a partir da compilação e análise de dados secundários e informações complementares. Constaram os principais aspectos relacionados ao turismo, socioeconomia, meio ambiente, uso e ocupação do solo, participação social e às responsabilidades institucionais. Foram ainda identificados os planos, programas e projetos relevantes para o desenvolvimento do turismo na CN. Os resultados de cada um dos temas analisados foram consolidados em um quadro síntese de problemas.

No que se refere ao **turismo**, inicialmente, foram descritos alguns aspectos considerados relevantes no que diz respeito à sustentabilidade da atividade turística e ao seu papel no combate à pobreza. Em seguida, apresentados alguns conceitos das modalidades de turismo praticadas, em maior ou menor escala, na região, tendo como base as definições oficiais do Ministério do Turismo²⁸: ecoturismo, turismo de aventura, de esportes e de sol e praia. Seguiu-se uma síntese da atividade turística nos três pólos turísticos – Pólo Lençóis Maranhenses, Pólo Delta do Parnaíba e Pólo Jeri, destacando os recursos e atrativos de base, a infraestrutura e os serviços turísticos e de apoio.

Foram utilizadas as informações disponíveis em uma série de estudos turísticos realizados pelos estados e pelo Ministério do Turismo, que contaram com a participação de parceiros, como o SEBRAE e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI). Incluem-se aí os PDITS dos três pólos, o Plano de Roteirização (CEPIMA) e os estudos: “Desenvolvimento do Setor Turístico no Litoral Extremo-Oeste do Ceará” e “Desenvolvimento do Setor Turístico na Área de Influência do Parque dos Lençóis Maranhenses”. Empregaram-se, também, informações resultantes das entrevistas realizadas na visita à região e constantes de estudos fornecidos por Universidades e outras instituições.

²⁷ Apesar da indicação, os municípios de Santo Amaro, Acaraú e Granja não foram incorporados à região de estudo da AAE, por decisão do MTur, em face de entendimentos prévios sobre a extensão da CN.

²⁸ “Segmentação do Turismo – Marcos Conceituais” (MTUR, 2006)

Na **socioeconomia** caracterizou-se as questões sociais, econômicas e de infraestrutura dos municípios da Costa Norte, que mais se mostraram relevantes para as etapas seguintes da AAE. Inicialmente, foram abordados os aspectos sociais, relacionados à dinâmica demográfica, pobreza e desenvolvimento humano (IDHM e IDI), educação, saúde e segurança. Em seguida, os aspectos econômicos, como a composição do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios, sua estrutura de arrecadação e as principais atividades econômicas existentes na região: agropecuária, pesca, indústria, comércio e serviços. Foi analisada, ainda, a perspectiva de produção de petróleo, em função da inclusão de blocos situados na região nas rodadas de licitação da ANP.

No que se refere à infraestrutura foram detalhadas as condições do saneamento ambiental, mais especificamente os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta e disposição final resíduos sólidos. Foi dada ênfase na acessibilidade aérea e terrestre da Costa Norte, considerando a sua relação com as capitais dos três estados. Também foram abordados outros aspectos importantes para o desenvolvimento da atividade turística, como abastecimento de energia elétrica e serviços de telecomunicação.

O levantamento dos **aspectos ambientais** teve como objetivo reunir as informações básicas para caracterizar o ambiente natural e as pressões de uso antrópico. A partir de uma visão regional, foram apresentadas as condições de hidrografia, biomas, relevo, clima, a dinâmica dos ecossistemas e a biodiversidade e as áreas prioritárias para conservação.

A caracterização dos ambientes naturais considerou a distribuição dos principais ambientes marinhos e fluviomarinhos: dunas, tabuleiros e planícies fluviais. O mapeamento das Unidades de Conservação formatou um verdadeiro corredor ao longo do litoral da CN, limitado nos seus extremos pelos dois Parques Nacionais: de Jericoacoara e dos Lençóis Maranhenses. Foram destacados os recursos pesqueiros, o uso turístico dos ativos ambientais e, de forma especial, as comunidades tradicionais que povoam a região de cada um dos pólos turísticos da CN.

A caracterização do **uso e da ocupação do solo** na CN foi voltada para as condições atuais do turismo na região e a sua relação com o território, acreditando-se que a região

apresenta uma realidade e o seu território incita e sofre os efeitos do crescimento da atividade, principalmente no que se refere aos aspectos ambientais, sobretudo nas Unidades de Conservação.

A análise do rebatimento espacial do turismo no território foi dividida em três partes: (i) o território como provedor de atrativos; (ii) o território como sede de destinos turísticos; e (iii) o território como credor dos efeitos do turismo. Estas três características foram bastante evidenciadas na análise, por reunirem os aspectos que melhor revelam a natureza das relações entre o território e a atividade turística.

Como provedor principal de atrativos, a Costa Norte foi descrita como um território que abriga uma grande riqueza natural, caracterizada pelos Lençóis Maranhenses, o Rio Preguiças e seu entorno, os Pequenos Lençóis, o Delta do Rio Parnaíba e as praias e dunas do litoral entre o Delta e Jericoacoara.

Como sede de destinos turísticos, o território foi analisado segundo a rede urbana emissora imediata (São Luís e Fortaleza) e a rede de núcleos receptivos, que servem como destinos e pontos de partida para os produtos oferecidos (dunas, Delta, praias e rio), sendo formada, basicamente, pelas localidades de Santo Amaro e Barreirinhas no Maranhão, Parnaíba e Luís Correia no Piauí e Camocim e Jericoacoara no Ceará. Outras pequenas localidades (Caburé, Mandacaru, Atins, Tutóia e Tatajuba) apresentaram condições receptivas incipientes e foram analisadas dentro da perspectiva de pequenos núcleos de visitação, complementares aos núcleos receptivos locais.

Por fim, o território foi apresentado como credor dos efeitos da atividade turística, uma perspectiva que expõe, inicialmente, os efeitos benéficos resultantes da valorização dos atrativos, em função da preparação dos mesmos como produtos turísticos e da inserção da comunidade nos benefícios do turismo, e valorizados pelo ordenamento territorial, infraestrutura e serviços. Por outro lado, apresenta os efeitos adversos, resultantes da exploração desordenada dos atrativos e do excesso de visitantes, superando tanto a capacidade de suporte, quanto as condições de infraestrutura e serviços efetivamente disponíveis.

A identificação e a mobilização dos **atores sociais** relevantes, realizadas ao longo das diversas visitas e entrevistas na CN, deram subsídios para a apresentação da

organização social, envolvendo os atores públicos, privados e de terceiro setor, suas características, formas de atuação e conflitos. Foi avaliada, ainda, a participação de cada um dos três estados na arena de decisões relativas ao desenvolvimento integrado do turismo na CN, identificando-se certas disparidades, em virtude de menores investimentos e histórico como destino turístico, juntamente com iniciativas desencontradas ou pouco concertadas no setor público federal, estadual e municipal.

Foram identificados diversos conselhos nos municípios da CN, destacando-se os de educação, saúde, assistência social, trabalho e emprego, de turismo e meio ambiente. As empresas do setor privado foram descritas de modo genérico, indicando-se aquelas diretamente vinculadas ao turismo e, ainda, as organizações não-governamentais que, embora pouco desenvolvidas do ponto de vista de envergadura, capacidade de mobilização e visibilidade compreendiam uma profusão de pequenas e ínfimas associações presentes em todos os municípios da CN.

Enquanto **responsabilidades institucionais** foram identificadas as instituições públicas e privadas relacionadas com a gestão ambiental e do turismo na região, com foco na institucionalidade e na governança dos dois segmentos. Em ambos os casos, foi considerada a organização e o funcionamento dessas instituições, individualmente, em rede ou foros dedicados a tais segmentos.

Diante dos conflitos de interesse entre os segmentos ambiental e do turismo tornou-se importante a verificação da interface entre estas duas vertentes de gestão, pois a utilização dos ativos naturais, essencialmente as áreas protegidas, é uma condição determinante para o desenvolvimento do turismo na CN.

Dentro de uma perspectiva estratégica, a AAE analisou as diferentes intervenções previstas para a região de estudo e a sua relação com as questões ambientais e o setor de turismo. Foram identificados os **planos, programas e projetos (PPP)** nas instâncias federal e estadual, além daqueles desenvolvidos por ONG e pelo setor privado. De todos os PPP existentes para a CN, o PRODETUR/NE era o mais importante para o contexto da AAE, pois além de envolver um plano para a gestão estadual e municipal do turismo, com forte interface com a gestão ambiental, foi fruto da concepção e do desenvolvimento de um programa de âmbito nacional, mantendo, portanto, um perfil

semelhante nos três estados. Outras iniciativas do Ministério do Turismo, como o Plano de Roteirização (CEPIMA) e o Programa de Capacitação e Produção Associada ao Turismo, foram consideradas destaques em toda CN, assim como as iniciativas dos Ministérios de Meio Ambiente, da Educação e da Saúde.

Buscou-se conhecer a origem, a abrangência, as fontes de financiamento e os prazos de implantação desses PPP, associando-os aos resultados previstos. Tal identificação teve por objetivo subsidiar o processo de análise das iniciativas em planejamento ou implantação que pudessem influenciar ou ser influenciadas diretamente pelas atividades turísticas.

➤ Diagnóstico

O diagnóstico trouxe o enfoque analítico das vocações e tendências de desenvolvimento do turismo, das principais tensões e dos potenciais conflitos com outras propostas de uso dos ativos ambientais. Apresentou uma visão geral do processo de planejamento e do desenvolvimento do turismo na CN e de como este processo se inseria no conjunto de iniciativas de integração das questões socioambientais ao planejamento setorial, conduzido pelo Governo Federal.

A construção do diagnóstico teve como ponto de partida a Linha de Base e, a partir de uma visão geral da atual prática do turismo na CN, foi possível identificar os desafios que envolvem o desenvolvimento de uma proposta de turismo sustentável para a CN. O Diagnóstico foi estruturado em quatro partes distintas.

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

A segunda trouxe 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. Abordou as principais barreiras e oportunidades associadas ao desenvolvimento do

turismo, os aspectos associados à institucionalidade e à governança dos segmentos de turismo e de meio ambiente e os principais planos e programas existentes na região.

As análises realizadas no diagnóstico permitiram definir fatores críticos que condicionavam a sustentabilidade do turismo na região. Assim, a terceira parte apresentou esses fatores críticos e as oportunidades estratégicas associadas ao desenvolvimento da atividade. Os fatores críticos identificados foram: negócio turismo, gestão pública do turismo, ordenamento territorial, gestão ambiental e inclusão social.

A última parte do diagnóstico apresentou as considerações finais em torno da prática de turismo e as conclusões indicaram que a CN apresentava oportunidades para que a atividade se consolidasse. No entanto, os desafios seriam significativos, em particular quanto à consecução dos objetivos estratégicos de sustentabilidade e contribuição à redução de pobreza da população local. Esses aspectos foram tratados em sete temas, sempre relacionados à atividade turística e considerados estratégicos: turismo, sustentabilidade, integração, polarização, inclusão social, desenvolvimento urbano e cadeias produtivas.

As informações e análises apresentadas no diagnóstico serviram de base para a elaboração dos cenários, os quais foram traçados a partir dos fatores críticos. As conclusões apontaram tendências que foram levadas em consideração nas análises prospectivas realizadas.

3.3 – 2^a Etapa da AAE Costa Norte: avaliação ambiental das opções de desenvolvimento do turismo na CN

➤ Cenários do turismo

Dentro da perspectiva de suporte ao processo de planejamento do desenvolvimento do turismo na CN e diante da necessidade de orientar a tomada de decisão sobre iniciativas e ações de construção do futuro almejado pela sociedade, a AAE-CN adotou a metodologia de cenários como instrumento de suporte a suas análises prospectivas.

A metodologia de cenários tem se consolidado como um dos principais instrumentos para avaliar prováveis resultados e comportamentos em sistemas complexos, geralmente

imprevisíveis, não totalmente compreendidos ou que tenham a eles associado um alto grau de incerteza. Consistem em descrições, histórias de futuro construídas com base em tendências coerentes, internamente consistentes e plausíveis, que auxiliam a compreensão de como certas alternativas podem influenciar um dado sistema ou atividade.

As abordagens empregadas aos cenários variam de acordo com o objetivo da avaliação e, no caso da CN, o método foi utilizado para apontar prováveis consequências de possíveis opções de desenvolvimento a serem adotadas, buscando otimizar os resultados e favorecer a construção de futuros alternativos, em face dos quais as decisões seriam tomadas. Com isso, seria possível tomar decisões fundamentadas em torno das melhores alternativas para a consecução dos objetivos de desenvolvimento sustentável na região, em face da perspectiva do desenvolvimento do turismo de forma integrada na CN.

Utilizando-se como base os fatores críticos, foram descritos três cenários: o Cenário de Referência, com a identificação de riscos e de tendências de comprometimento da qualidade ambiental nas atuais condições da atividade do turismo na CN; e dois Cenários de Desenvolvimento, considerando-se as oportunidades de crescimento e integração do setor na região, para um horizonte de quinze anos.

Para cada uma das simulações foi possível avaliar os impactos (positivos e negativos) que as intervenções governamentais e não governamentais poderiam causar sobre as condições atuais e suas tendências de evolução. As intervenções governamentais avaliadas foram as políticas e ações relacionadas ao desenvolvimento do turismo na CN, especialmente aquelas previstas nos PDITS Estaduais e aquelas a serem discutidas e consolidadas no processo de elaboração e execução de um PDITS único para a CN.

O estudo de cenários envolveu, além da descrição dos cenários propriamente dita, a visão de futuro, os objetivos de sustentabilidade e o comportamento dos fatores críticos externos e internos. Em seguida, foi realizada a análise qualitativa de impactos de cada um dos cenários, a análise comparativa dos cenários, a definição de indicadores de sustentabilidade para a CN e, finalmente, a avaliação dos cenários face aos objetivos de sustentabilidade.

A visão de futuro e os objetivos de sustentabilidade serviram como referência para a avaliação dos cenários e foram propostos como foco para o turismo sustentável e orientadores para a avaliação dos efeitos do turismo no âmbito das agendas ambientais, sociais e econômicas da região. A visão de futuro podia ser entendida como um cenário desejado e os objetivos de sustentabilidade eram aqueles que deveriam ser alcançados para que esse cenário desejado se tornasse realidade.

A **visão de futuro** para a CN foi definida em um processo participativo, que envolveu os atores sociais e as equipes da AAE e de acompanhamento do Ministério do Turismo. Definiu-se que o desenvolvimento do turismo deveria ser capaz de promover benefícios sociais e redução da pobreza com a geração de emprego e renda, a valorização da cultura local e, especialmente, a preservação e a gestão dos ativos ambientais de forma harmônica com as atividades do turismo. Os **objetivos de sustentabilidade**, então, buscaram sistematizar como o desenvolvimento poderia ocorrer em sintonia com o turismo na CN, tendo como vetores: redução da pobreza e melhoria da qualidade de vida; conservação da qualidade ambiental e valorização dos recursos turísticos; garantia de qualidade da oferta turística; e promoção da estrutura inter-setorial para melhoria da governança local.

Os **fatores críticos externos** (ou exógenos) foram definidos como aqueles sobre os quais o setor de turismo seria capaz de exercer pouca ou nenhuma influência e foram importantes para compor o contexto em que foram descritos os cenários, possibilitando que sua análise pudesse ser elaborada com maior precisão, com base em algumas variáveis indicativas das tendências do setor, como as taxas nacionais e internacionais de crescimento do turismo. Não foi feita uma descrição exaustiva dos fatores críticos externos, mas apenas definido um contexto coerente de forma que o exercício se aproximasse o máximo possível da realidade. Para cada fator crítico externo foram utilizados critérios de análise, conforme apresentado no **Quadro 3.1**.

Quadro 3.1 – Fatores críticos externos e critérios de análise

Fatores críticos externos	Critérios de análise
Aspectos ambientais	Ações ambientais e uso dos recursos naturais
	Articulação inter-setorial (meio ambiente X turismo) nas três

	esferas de governo
Aspectos sociais	Mecanismos de participação social
	IDH e IDI
Aspectos econômicos	Situação econômica nacional e internacional
	Mercado turístico doméstico e internacional
Aspectos de uso do território	Mecanismos e instrumentos de gestão urbana e regional

Fonte: LIMA/COPPE/UFRJ (2007)

A tendência de cada um dos fatores críticos externos foi descrita de forma a estabelecer uma espécie de pano de fundo, que foi o mesmo para todos os cenários – o Cenário de Referência e os dois Cenários de Desenvolvimento²⁹.

Os **fatores críticos internos** (ou endógenos) constituíam o centro das análises prospectivas realizadas no estudo de cenários. Eram aquelas variáveis controláveis, que podiam ser ajustadas e adequadas à realidade da região. O diagnóstico ambiental, social e econômico apresentou a situação atual desses fatores, com base em seus respectivos critérios de análise, sintetizados no **Quadro 3.2**.

Quadro 3.2 – Fatores críticos internos e critérios de análise

Fatores críticos internos	Critérios de análise
Negócio turismo	Acesso a fatores de produção
	Articulação, coesão e organização
	Estruturação e diversificação da oferta
Gestão pública do turismo	Fomento ao desenvolvimento do turismo
	Governança no setor de turismo
	Logística para o turismo
Ordenamento territorial	Qualificação urbana para o turismo
	Uso e ocupação do solo
	Saneamento
Gestão ambiental	Governança no setor ambiental
	Uso turístico dos ativos ambientais
	Comunidades tradicionais
Inclusão social	Participação social
	Oportunidades vinculadas ao setor de turismo

Fonte: LIMA/COPPE/UFRJ (2007)

Cada cenário consistiu, então, na análise da evolução dos fatores críticos identificados no diagnóstico como condicionantes para o desenvolvimento do turismo na região, num horizonte de quinze anos. Conforme mencionado, a evolução desses fatores foi avaliada

²⁹ Foram utilizadas como balizadores para alguns desses fatores as tendências de crescimento do turismo observadas no documento “Cenários para o Turismo Brasileiro 2007-2010”, construídos pelo Ministério do Turismo.

levando-se em consideração os planos, programas e projetos existentes e previstos para a CN que, numa perspectiva de longo prazo, tornaram-se referência para a construção e análise dos cenários. As intervenções identificadas e, principalmente, as ações aprovadas e propostas nos PDITS de cada estado, foram consideradas estratégicas para o desenvolvimento do turismo na região.

O **Cenário de Referência (CR)** representou a visão futura da CN segundo as tendências atuais de desenvolvimento do turismo, comprometido com as ações aprovadas na Matriz de Sub-Empréstimo do PRODETUR/NE II, para o Ceará e Piauí, que já se encontravam em pleno processo de execução, além de outras iniciativas dos governos dos respectivos estados. No Maranhão, foram avaliadas as ações em curso por conta de recursos de contrapartida do Ministério do Turismo e do Governo Estadual, tendo em vista o não comprometimento do estado com os recursos disponíveis no PRODETUR. Esta condição de contorno do CR foi consenso da equipe e do Mtur, por traduzir as condições sobre as quais se constrói o turismo na região. Foram igualmente considerados todos os planos, programas e projetos identificados para a CN.

De forma sintética, o Cenário de Referência foi assim descrito:

- Desenvolvimento do turismo apoiado por intervenções governamentais em andamento (PRODETUR NE II, Governo dos Estados e Ministério do Turismo), reduzida articulação entre as esferas de governo, com iniciativas espontâneas de comercialização de roteiros integrados e inexistência de critérios de sustentabilidade para o desenvolvimento do turismo na CN;
- Quadro de economia dinamizada, em decorrência do cenário econômico interno e externo favorável e do crescimento do turismo nacional e internacional;
- Economia local aquecida, em decorrência da entrada de recursos pelo setor de turismo, embora ainda com baixo dinamismo das atividades econômicas (setor de comércio e de prestação de serviços);
- Promoção e comercialização, ainda dependente das capitais estaduais e processo de qualificação com iniciativas pontuais e não coordenadas;
- Gestão dos recursos ambientais ineficiente, refletindo na degradação ambiental com processos adversos associados;

- Ordenamento territorial deficitário, mecanismos e instrumentos de controle da ocupação limitados;
- Participação da sociedade limitada, dependente de mecanismos de promoção e integração.

No **Cenário 1 de Desenvolvimento (CD1)**, utilizaram-se as mesmas premissas do CR, porém, foram incluídas todas as ações propostas pelos três estados nos seus respectivos PDITS, mas que não tinham sido elegíveis para o PRODETUR II, ou seja, ainda não haviam sido incluídas na Matriz de Sub-Empréstimo, no caso do Ceará e Piauí, ou não faziam parte das mencionadas contrapartidas do governo federal e estadual, no caso do Maranhão. Essas ações configuravam as demandas locais e retratavam as prioridades estabelecidas para desenvolver o turismo na CN. Este cenário, entretanto, não foi muito diferente do CR, na medida em que as ações complementares identificadas não avançavam de forma diferenciada na perspectiva do desenvolvimento integrado do turismo na CN, nem na capacidade institucional para solução dos conflitos de competência inter-setoriais, mantendo-se a falta de recursos para a gestão adequada dos ativos ambientais.

Assim, o CD1 seguiu as seguintes premissas:

- Desenvolvimento do turismo apoiado por intervenções governamentais, em andamento ou propostas (PRODETUR NE II, Governo dos Estados e Ministério do Turismo), ampliando-se a capacidade de articulação entre as esferas de governo; iniciativas mais bem estruturadas de comercialização de roteiros integrados e do projeto de regionalização, mas ausência de critérios de sustentabilidade para o desenvolvimento do turismo na CN;
- Quadro de economia dinamizada em decorrência do cenário econômico interno e externo favorável e do crescimento do turismo doméstico e internacional;
- Economia local aquecida, em decorrência da entrada de recursos pelo setor de turismo, com baixo dinamismo socioeconômico;
- Promoção e comercialização menos dependentes das capitais, portões de entrada na região e processo de qualificação ainda dependente de iniciativas pontuais;

- Gestão dos recursos ambientais segundo estratégias de conservação implementadas com relativo sucesso, persistindo deficiências nas condições político-institucionais dos municípios;
- Ordenamento territorial ainda deficitário em termos de mecanismos e instrumentos de controle limitados;
- Participação da sociedade ampliada, mas ainda dependente de mecanismos de promoção e integração.

A metodologia desenvolvida para a AAE-CN considerou o **Cenário 2 de Desenvolvimento (CD2)** como aquele que se aproximava do ideal, na concepção de integração do turismo desejada para a CN, compatível com os objetivos estratégicos de sustentabilidade. Consistiu em um cenário de ações integradoras ou harmonizadoras do turismo com a gestão dos ativos ambientais. As linhas de ação propostas foram compatíveis com a integração da CN e com a mitigação dos impactos identificados nos cenários anteriores.

As ações de caráter integrador tiveram como propósito consolidar a governança local e regional; garantir a qualidade da oferta do turismo; conservar a qualidade ambiental valorizando os ativos naturais e recursos turísticos; e ampliar o dinamismo socioeconômico, reduzindo a pobreza e melhorando a qualidade de vida na região. A síntese do CD2 é apresentada a seguir:

- Desenvolvimento do turismo apoiado por intervenções governamentais integradas, consolidação da governança local e regional, objetivos de sustentabilidade para o desenvolvimento do turismo na CN;
- Quadro de economia dinamizada, em decorrência do cenário econômico interno e externo favorável e do crescimento do turismo doméstico e internacional;
- Economia local aquecida, em decorrência da entrada de recursos para o setor de turismo, maior dinamismo socioeconômico;
- Promoção e comercialização menos dependente das capitais, novos portões de entrada para a região, processo de qualificação com iniciativas integradas e coordenadas;

- Gestão ambiental mais sustentável e garantia de qualidade ambiental na CN, principalmente pela efetivação dos estudos de capacidade de suporte dos ativos ambientais e estruturação inter setorial para melhoria da governança;
- Ordenamento territorial mais adequado à perspectiva turística, legitimado por diretrizes de âmbito regional, cidades mais bem preparadas para o papel de receptivo;
- Participação da sociedade mais efetiva e organizada, controle social consolidado e voltado para a gestão ambiental e do turismo sustentável na CN.

Para embasar a **análise qualitativa dos impactos ambientais** dos três cenários foram considerados os componentes da sustentabilidade e respectivos fatores de avaliação. O **Quadro 3.3** apresenta a estrutura utilizada para a análise dos impactos.

Quadro 3.3 – Componentes da sustentabilidade e fatores de avaliação

Componentes da sustentabilidade	Fatores de avaliação
Ambiente natural	Ecossistemas aquáticos
	Ecossistemas terrestres
	Áreas sensíveis e protegidas
Social	Serviços sociais
	Dinâmica populacional
	Identidade cultural
Econômico	Trabalho, emprego e renda
	Insumos (fatores de produção) do turismo
Político-institucional	Governança para o desenvolvimento do turismo
	Institucionalidade da Costa Norte
	Participação social
Territorial	Estrutura urbana para o turismo
	Rede urbana regional
	Infraestrutura (acessibilidade e saneamento)

Fonte: LIMA/COPPE/UFRJ (2007)

No processo de análise foram identificados os impactos estratégicos dentro de cada uma das dimensões da sustentabilidade, sendo todos eles descritos, considerando-se os aspectos de sinergia e cumulatividade, a identificação dos receptores e os efeitos potenciais, seguida da atribuição do potencial estratégico de cada um. Os resultados foram consolidados com a análise crítica de cada um dos fatores de avaliação dos componentes da sustentabilidade. Todas as avaliações realizadas concentraram-se na área de estudo e tiveram como foco a perspectiva de integração do turismo na CN.

Foram utilizados critérios relativos à magnitude, importância e frequência, associados aos níveis baixo, médio e alto, que permitiram a avaliação quantitativa dos impactos ambientais identificados, facilitando a comparação posterior entre os cenários.

Por sua vez, a **análise comparativa** entre o CR, o CD1 e o CD2 foi sintetizada em uma matriz de cores, que permitiu melhor visualização das diferenças entre cada um dos cenários, com base nos impactos estratégicos identificados. Essa matriz foi composta, nas linhas, pelos fatores críticos e seus critérios de análise e, nas colunas, pelas componentes da sustentabilidade e seus fatores de avaliação. O **Quadro 3.4** apresenta a legenda de cores utilizada e as **Figuras 3.3, 3.4 e 3.5** reproduzem as três matrizes utilizadas, ilustrando os resultados encontrados.

Quadro 3.4 – Legenda utilizada na análise comparativa dos cenários

Não se aplica ou Irrelevante
Impacto positivo pequeno
Impacto positivo médio
Impacto positivo grande
Impacto negativo pequeno
Impacto negativo médio
Impacto negativo grande

Fonte: LIMA/COPPE/UFRJ (2007)

Figura 3.3 – Reprodução da matriz em cores para o Cenário de Referência

Cenário de Referência	Ambiente Natural			Social		Econômico		Político Institucional			Territorial			
	Ecosistemas Aquáticos	Ecosistemas Terrestres	Áreas sensíveis e protegidas	Serviços sociais	Dinâmica populacional	Identidade cultural	Trabalho, emprego e renda	Fatores de produção do Turismo	Governança para o desenvolvimento do turismo	Institucionalidade da CN	Participação social	Estrutura urbana para o turismo	Rede urbana regional	Infra-estrutura (*)
Negócio Turismo	Acesso aos Fatores de Produção													
	Articulação, coesão e organização													
	Estruturação e diversificação da oferta													
Gestão Pública do Turismo	Fomento													
	Governança													
	Logística													
Ordenamento Territorial	Qualificação urbana para o turismo													
	Uso e ocupação do solo													
	Saneamento ambiental													
Gestão Ambiental	Governança													
	Uso turístico dos ativos naturais													
	Comunidades Tradicionais													
Inclusão Social	Participação social													
	Oportunidades													

(*) Acessibilidade, saneamento, água

Fonte: LIMA/COPPE/UFRJ, 2006.

Figura 3.4 – Reprodução da matriz em cores para o Cenário 1 de Desenvolvimento

Cenário 1 de Desenvolvimento		Ambiente Natural			Social			Económico		Político Institucional			Territorial		
		Ecosistemas Aquáticos	Ecosistemas Terrestres	Áreas sensíveis e protegidas	Serviços sociais	Dinâmica populacional	Identidade cultural	Trabalho, emprego e renda	Fatores de produção do Turismo	Governança para o desenvolvimento do turismo	Institucionalidade da CN	Participação social	Estrutura urbana para o turismo	Rede urbana regional	Infra-estrutura (*)
Negócio Turismo	Acesso aos Fatores de Produção														
	Articulação, coesão e organização														
	Estruturação e diversificação da oferta														
Gestão Pública do Turismo	Fomento														
	Governança														
	Logística														
Ordenamento Territorial	Qualificação urbana para o turismo														
	Uso e ocupação do solo														
	Saneamento ambiental														
Gestão Ambiental	Governança														
	Uso turístico dos ativos naturais														
	Comunidades Tradicionais														
Inclusão Social	Participação social														
	Oportunidades														

(*) Acessibilidade, saneamento, água

Fonte: LIMA/COPPE/UFRJ, 2006.

Figura 3.5 – Reprodução da matriz em cores para o Cenário 2 de Desenvolvimento

Cenário 2 de Desenvolvimento		Ambiente Natural			Social			Económico		Político Institucional			Territorial		
		Ecosistemas Aquáticos	Ecosistemas Terrestres	Áreas sensíveis e protegidas	Serviços sociais	Dinâmica populacional	Identidade cultural	Trabalho, emprego e renda	Fatores de produção do Turismo	Governança para o desenvolvimento do turismo	Institucionalidade da CN	Participação social	Estrutura urbana para o turismo	Rede urbana regional	Infra-estrutura (*)
Negócio Turismo	Acesso aos Fatores de Produção														
	Articulação, coesão e organização														
	Estruturação e diversificação da oferta														
Gestão Pública do Turismo	Fomento														
	Governança														
	Logística														
Ordenamento Territorial	Qualificação urbana para o turismo														
	Uso e ocupação do solo														
	Saneamento ambiental														
Gestão Ambiental	Governança														
	Uso turístico dos ativos naturais														
	Comunidades Tradicionais														
Inclusão Social	Participação social														
	Oportunidades														

(*) Acessibilidade, saneamento, água

Fonte: LIMA/COPPE/UFRJ, 2006.

Foram propostos alguns **indicadores socioeconômicos e ambientais** para monitorar os impactos estratégicos e para a avaliação e o acompanhamento da efetivação das ações previstas, balizando as ações positivas e negativas do desenvolvimento do turismo na CN. Os indicadores foram propostos no âmbito dos componentes da sustentabilidade, referentes aos impactos estratégicos identificados em cada um deles.

Geralmente, os indicadores quantitativos são considerados os mais "precisos" nas análises de cenários, tornando-se mais fácil acompanhá-los. Porém, existem determinados fatores ambientais que não podem ser representados quantitativamente. Por esse motivo, há situações nas quais a única forma de se observar e acompanhar determinado fenômeno é utilizando indicadores qualitativos. Por exemplo, os resultados de políticas nacionais voltadas para a proteção dos recursos naturais (como o SNUC ou a Lei das Águas), fator determinante para a construção dos cenários da CN, teve que ser avaliado pela vigência de planos de manejo e o funcionamento de conselhos ou comitês de gestão. Já os processos de gestão do turismo poderiam ser monitorados por meio de indicadores quantitativos (população local, número de turistas, receita) ou indicadores qualitativos (grau de satisfação do turista, percepção da variedade de produtos pelos turistas). O **Quadro 3.5** reproduz alguns exemplos dos indicadores utilizados na AAE-CN.

Quadro 3.5 –Exemplos de indicadores utilizados na AAE-CN

Componentes	Impactos Estratégicos	Indicadores
Ambiente Natural	1. Desmatamento 2. Alteração nas condições naturais das dunas 3. Alteração da qualidade das águas Conflitos de uso nas UC	1. Área desmatada / área total 2. Índice de qualidade da água (superficiais e subterrâneas) 3. N. de atrativos com estudos de capacidade de suporte 4. N. de áreas contaminadas por disposição inadequada de lixo 5. % área protegida (UC) em relação à área total 6. % área degradada em relação à área total 7. N. de visitantes nas UC/mês/ano 8. N. de comunidades tradicionais/UC
Social	9. Aumento dos fluxos migratórios para os centros receptores 10. Alteração da qualidade de vida 11. Desvalorização do modo de vida e	9. Variação populacional dos centros receptores 10. IDH-M

Fonte: LIMA/COPPE/UFRJ, 2006.

A metodologia da AAE-CN se encerrou com o fechamento do ciclo da avaliação dos cenários, retomando-se à verificação da **adequação dos cenários à visão de futuro** proposta para a CN. Buscou-se mostrar o quanto os cenários considerados na AAE se aproximavam dos objetivos de sustentabilidade estabelecidos e, assim, identificar as intervenções e os investimentos que deveriam ser priorizados e as lacunas que ainda precisariam ser preenchidas, para que fosse possível avançar na procura da sustentabilidade desejada.

A avaliação foi realizada utilizando-se uma escala de 1 a 5, que variava entre as possibilidades de se alcançar até as de não se alcançar os objetivos de sustentabilidade propostos, conforme exemplificado no **Quadro 3.6**. Os números correspondiam às seguintes graduações:

- 1. Este objetivo não é alcançado.*
- 2. Quase não há condições para se alcançar este objetivo.*
- 3. Há condições para alcançar este objetivo.*
- 4. Há boas condições para se alcançar este objetivo.*
- 5. Este objetivo é alcançado.*

Quadro 3.6 – Reprodução do quadro de análise dos cenários em relação aos objetivos de sustentabilidade

Objetivo - 1	Cenário de Referência	Cenário 1 de Desenvolvimento	Cenário 2 de Desenvolvimento
Reduzir a pobreza e melhorar a qualidade de vida na região	1-2	2	3-4
Maximizar a retenção dos benefícios do turismo na região, direcionando os investimentos para a melhoria da qualidade de vida local.	1	2	4
Promover a distribuição ampla e justa dos benefícios econômicos e sociais do turismo entre as comunidades locais.	1	1	3
Promover a integração da população local na atividade turística, aumentando a geração de emprego e renda no setor.	1	2	4
Oferecer oportunidades e estimular a produção regional e o fornecimento de insumos para a atividade turística, aumentando a geração de emprego e renda.	2	2	4
Investir na capacitação da população local e contribuir para a melhoria da formação, estimulando e oferecendo acesso à educação básica (incluindo a alfabetização de adultos) e cursos voltados para o turismo.	2	2	3
Fortalecer o papel do artesanato na economia local e incentivar a formação de Arranjos Produtivos Locais (APL).	2	3	5
Promover o ordenamento urbano e melhorar a infra-estrutura (abastecimento de água, saneamento, energia elétrica, condições de acesso etc.) e de serviços dos municípios da região.	1	4	5
Garantir o acesso da população local aos recursos naturais.	1	1	2
Garantir o acesso da população a serviços de saúde de qualidade.	1	1	2

Fonte: LIMA/COPPE/UFRJ, 2006.

O CD2 teve o melhor desempenho e ficou mais próximo do alcance de todos os objetivos de sustentabilidade analisados. O CD1, para a maioria dos objetivos, teve um desempenho melhor do que o Cenário de Referência.

3.4 – 3ª Etapa da AAE Costa Norte: Consolidação das discussões e Relatório Final

➤ Consulta Pública

A Consulta Pública foi realizada como uma segunda etapa da dimensão de participação social da AAE-CN. Foram divulgados os resultados parciais do trabalho para que os participantes pudessem contribuir com sugestões e observações, integrar conhecimentos e validar as análises realizadas. Antes da reunião, os relatórios da AAE foram disponibilizados na página do estudo, na internet. A Consulta Pública ocorreu na cidade de Parnaíba/PI, local central para facilitar o deslocamento dos participantes dos três estados. Foram convidados para a reunião atores sociais de naturezas complementares para a discussão da AAE:

- Representantes das três instâncias governamentais (municipal, estadual e federal), da administração direta e indireta;
- Empresários do *trade* turístico: meios de hospedagem, alimentação, artesanato, comércio e transporte, além das agências de receptivo que atuam na região e suas associações setoriais;
- Diretores/presidentes de organizações não-governamentais, principalmente de ONGs ambientalistas e associações comunitárias; e
- Técnicos de Universidades estaduais e federais dos três estados e componentes do Sistema S, particularmente o SEBRAE, tanto em níveis estaduais quanto locais.

A reunião contou com a presença de 72 participantes e sua dinâmica buscava a interação entre os participantes e deles com os membros da equipe técnica, a fim de maximizar o sentido de integração regional que a CN trazia e ampliar a possibilidade de absorção de contribuições.

Os participantes foram agrupados de forma heterogênea e complementar em termos de natureza das instituições e das localidades representadas, a fim de possibilitar maior diálogo, trocas, interação entre diferentes setores, estados e municipalidades que compunham a região de estudo. Esse critério poderia, no limite, contribuir para a construção da visão da integração como “roteiro” entre os participantes.

Foram formados quatro grupos de trabalho e todos foram orientados sobre suas atividades. Cada grupo contava com uma dupla da equipe técnica do LIMA/COPPE/UFRJ para acompanhar o trabalho e esclarecer dúvidas sobre as tarefas e sobre a AAE realizada. Os grupos deveriam articular a escolha de um coordenador e um relator a fim de que os trabalhos pudessem ser conduzidos e apresentados na plenária ao final do dia.

As contribuições oferecidas pelos participantes aos resultados parciais do trabalho foram recebidas na reunião e continuaram sendo aceitas pela página do projeto na internet, por um prazo de quinze dias. Isso possibilitou reflexões mais aprofundadas por parte dos participantes, bem como pode proporcionar a coleta das reverberações que as discussões da reunião geraram com o contato e a transmissão da informação para outras pessoas da região por parte daqueles presentes. As sugestões e recomendações foram avaliadas e incorporadas aos relatórios, para elaboração da versão definitiva da AAE.

Posteriormente, o Ministério do Turismo organizou uma “Reunião de Acompanhamento” com os representantes dos estados, do BID, do BNB, do Ministério do Meio Ambiente e do próprio Ministério. O objetivo dessa última reunião foi apresentar os pontos abordados e os resultados preliminares da AAE, mas já incorporando as contribuições da Consulta Pública, além de colher sugestões e recomendações que foram, posteriormente, incorporadas ao trabalho.

Assim, as **conclusões da AAE-CN** foram apresentadas segundo uma visão global e estratégica da região, destacando-se os aspectos mais específicos relacionados a situações únicas ou próprias dos locais ou do processo de desenvolvimento afetado pelas demais políticas públicas. Com a constatação de alguns aspectos-chave, foram consubstanciadas em um processo crítico e analítico dos resultados alcançados e das perspectivas quanto ao formato recomendado de uma estratégia para o desenvolvimento da CN, com uma visão de futuro orientada para a sustentabilidade, o que envolvia diálogo e articulação interinstitucional.

Foram apresentadas, ainda, **recomendações da AAE-CN** para a formulação dos termos de referência do PDITS-CN.

Ao final do estudo, foi realizada uma análise crítica do processo de execução da AAE, pela própria equipe, que apontou as limitações da sua aplicação para a problemática identificada, indicando a necessidade de um maior aprofundamento de determinadas situações, nas quais se identificaram conflitos entre o turismo e o uso dos ativos ambientais.

As consultas públicas aos atores sociais relevantes e as reuniões de acompanhamento foram importantes para a revisão e o ajuste das conclusões e das recomendações, pois contribuíram para enriquecer e melhor definir a fronteira de validade e das limitações de aplicação da AAE.

4 – ANÁLISES E DISCUSSÕES

Este capítulo tem como objetivo analisar a estrutura metodológica utilizada na AAE-CN e a forma como seus resultados foram apropriados pelos tomadores de decisão, avaliando a sua possível contribuição para o processo de planejamento e tomada de decisão no setor de turismo. Para isso, apresenta algumas análises e discussões referentes à AAE-CN, com ênfase na componente técnico-científica, para avaliar sua eficiência, e na componente político-institucional, para avaliar sua eficácia.

Por eficiência entende-se fazer corretamente um processo qualquer, cometendo o menor número de erros possível. Ao passo que a eficácia está ligada aos objetivos. Algo é eficaz quando atinge os resultados esperados (DRUCKER, 1998). No caso da AAE-CN, foi importante distinguir essas duas componentes e avaliá-las separadamente, para que ficasse mais fácil identificar o que pode e deve ser aprimorado, a fim de contribuir para a eficácia de futuras AAE.

Cabe destacar, entretanto, que a componente político-institucional exerce grande influência sobre a componente técnico-científica, fazendo com que a estrutura metodológica da AAE tenha que se adaptar ao contexto em que é aplicada. Apesar de terem sido avaliadas separadamente, as considerações e conclusões apresentadas levam em conta essa interface entre as duas componentes.

Na primeira sessão deste Capítulo é feita uma análise da eficiência da AAE-CN, verificando se foi bem feita em relação às boas práticas apresentadas na literatura profissional. Em seguida, avaliou-se a sua eficácia, verificando se o processo e seus resultados serviram para a tomada de decisões estratégicas. Essa avaliação é feita segundo os critérios de desempenho da IAIA (2002), as funções e os critérios de avaliação de contexto, propostos por FISHER (2007). Cada sessão é concluída com uma síntese dos resultados da análise, na qual são apresentados quadros-síntese com os pontos fortes e fracos identificados para a AAE-CN em relação aos parâmetros utilizados.

4.1 – Análise da eficiência: componente técnico-científica

A análise da eficiência da AAE-CN foi feita com base em sua componente técnico-científica, que envolve aspectos associados à estrutura metodológica utilizada e à execução do estudo, com considerações sobre a equipe técnica, a dinâmica de trabalho, os insumos utilizados etc. Para avaliar a eficiência da AAE-CN, procurou-se verificar se o estudo foi realizado de forma correta, tendo como referência as melhores práticas apresentadas na literatura profissional sobre AAE.

A AAE tem sido utilizada, em alguns casos, para avaliar os impactos estratégicos de PPP e, mais recentemente, seguindo uma abordagem estratégica, paralela a essas PPP, para auxiliar a sua formulação. Além de estar em constante evolução, a flexibilidade é uma de suas características, pois permite que seja aplicada a diversos setores e se adapte a diferentes contextos, com ajustes em sua estrutura metodológica de acordo com o objeto avaliado. O fato de não existir um padrão a ser seguido faz com que a maior parte dos estudos de AAE contemple sempre determinados aspectos, considerados indispensáveis. Assim, é possível identificar características comuns, que definem algumas etapas da estrutura metodológica, conforme pode ser verificado nos casos apresentados – “AAE do Plano de Desenvolvimento Turístico de Fiji”, “AAE da Estratégia de Turismo para a Costa Norte de Honduras, Bay Islands e Copán Valley” e “AAE do Programa de Desenvolvimento Turístico da República da Bielorrússia”.

Ao analisar esses casos, frente à estrutura metodológica da AAE-CN, podem-se notar similaridades em diversos pontos: na apresentação dos antecedentes, que mostra os contornos da situação do setor em questão; na definição clara dos objetivos e do escopo da AAE; na caracterização dos diferentes aspectos envolvidos, com base na coleta de informações disponíveis (Linha de Base); e na identificação das inter-relações do setor de turismo com outros setores que possam vir a influenciar, direta ou indiretamente, o desenvolvimento do turismo e, evidentemente, a avaliação dos impactos estratégicos.

No caso da AAE-CN, procurou-se adaptar a estrutura metodológica aos objetivos e às demandas do MTur, no sentido de subsidiar suas decisões com relação ao desenvolvimento integrado do turismo na CN. É possível apontar pontos fortes e fracos em relação ao estudo, especialmente por ter sido uma experiência pioneira para o setor

de turismo e não existir uma regulamentação específica, ou um modelo definido para a aplicação da AAE, que sirva de referência. Da mesma forma, são poucos os profissionais com experiência em AAE, uma vez que são recentes as experiências de aplicação do instrumento no Brasil. Foram encontradas dificuldades, ainda, associadas à escassez de informações e de estudos sobre a região, pois a AAE trabalha, prioritariamente, com dados secundários e sua agilidade depende da disponibilidade e organização dessas informações.

4.1.1 – Equipe e dinâmica de trabalho

No que se refere à equipe, buscou-se a multidisciplinaridade, com profissionais qualificados em diferentes áreas do conhecimento, de acordo com o escopo definido. Apesar de se privilegiar profissionais experientes, preferencialmente em turismo e em AAE, apenas a equipe técnica e de coordenação do LIMA/COPPE/UFRJ detinha prática e conhecimento sobre o instrumento. Para suprir essa carência, foram realizadas apresentações e discussões de experiências em outros países e setores, além de diversas reuniões para tratar de aspectos metodológicos e estimular o pensamento estratégico.

Ao mesmo tempo, a delimitação clara do escopo de cada participante da equipe facilitou a focalização da atuação de cada um, minimizando as superposições de atividades e do conteúdo técnico. As análises se concentraram em fatores críticos para o desenvolvimento do turismo na região, definidos pela equipe técnica em conjunto com representantes do MTur. Nesse processo, cada especialista ficou responsável por seu respectivo fator crítico e os aspectos menos relevantes receberam um tratamento secundário, que priorizou a análise de suas relações com cada um desses fatores críticos.

As análises realizadas em uma AAE exigem integração entre os diferentes temas, o que requer uma intensa interação entre os especialistas temáticos, em especial nas fases das análises prospectivas e avaliação de impactos estratégicos. Entretanto, no caso da AAE-CN, alguns dos profissionais selecionados estavam dispersos em diferentes estados, o que dificultou, de certa forma, o processo de interação entre a equipe. Este poderia ter sido mais frequente, para promover maior interação entre os diferentes profissionais. Porém, a realização de encontros presenciais periódicos e o uso da internet para reuniões virtuais e troca de material mostraram-se suficientes e foram elementos

fundamentais para atender à diversidade de temas e à compatibilização das contribuições dos respectivos especialistas.

4.1.2 – Linha de Base e Diagnóstico

Na AAE é preciso restringir as análises àquelas questões consideradas críticas, sem desconsiderar a sua relação com questões secundárias, buscando sempre uma visão holística do problema. Uma vez que se trabalha em um ambiente de incertezas, é importante manter-se no nível estratégico, atento à delimitação do escopo e ao aprofundamento das análises.

Normalmente, a Linha de Base apresenta de forma objetiva os aspectos mais estratégicos para a decisão e a análise crítica predomina sobre a parte descritiva, evitando-se descrições exaustivas. No entanto, atendendo a uma demanda do MTur, ela assumiu um caráter de caracterização, mais descritivo, em função da carência de estudos e informações organizadas sobre a região. Foram coletados dados primários a partir de entrevistas e visitas de campo, o que exigiu esforço para interpretação e organização das informações. Por um lado, a Linha de Base permitiu análises mais bem fundamentadas, mas implicou em maior tempo para a conclusão do estudo.

A melhor organização das informações na Linha de Base permitiram a construção do Diagnóstico e a compreensão da dinâmica do desenvolvimento do turismo na CN. O Diagnóstico constituiu uma etapa fundamental para a AAE-CN, pois possibilitou a identificação dos desafios que se colocavam para o desenvolvimento do turismo e a definição de fatores críticos que condicionavam a sustentabilidade desse processo. Foi possível perceber as vocações e tendências de desenvolvimento da atividade, assim como as principais tensões e os potenciais conflitos com outras propostas de uso dos ativos ambientais. A disponibilidade de informações de qualidade e mais organizadas facilitou não só o Diagnóstico, como as análises prospectivas.

O fato de não existir um modelo de AAE, ou uma regulamentação específica, permite interpretações equivocadas sobre os seus resultados. Assim, ela acaba por suprir demandas que deveriam ser direcionadas a outros instrumentos, como foi o caso da caracterização da região, realizada na Linha de Base. A consequência é o risco de comprometimento do tempo de resposta, importante para um instrumento de

planejamento e apoio a decisões estratégicas. Nesse contexto, entretanto, a AAE-CN foi capaz de atender às demandas do MTur em termos de informações sobre a região, sem comprometer sobremaneira o seu objetivo principal, que era fornecer subsídios para o planejamento e a tomada de decisão a respeito do desenvolvimento integrado do turismo na CN.

Outro aspecto que vale ser mencionado a respeito dessas etapas iniciais é a possível contribuição de indicadores para as análises. A observação do seu comportamento histórico possibilita a identificação de tendências passadas que podem ajudar a compreender a situação atual e, na etapa seguinte, facilitar as análises prospectivas. Todavia, decidiu-se trabalhar propor os indicadores ao longo do Estudo de Cenários, para acompanhar os resultados das ações previstas para a região. De qualquer forma, em função da escassez de informações sobre a região, poucos seriam os indicadores disponíveis e confiáveis. Ademais, para subsidiar as análises de forma efetiva, esses indicadores deveriam possuir um histórico que permitisse a análise de tendências, o que não é fácil encontrar no âmbito dos setores ambiental e de turismo, no Brasil.

4.1.3 – Avaliação Ambiental e Estudo de Cenários

A AAE-CN fez uso da metodologia de cenários como instrumento de suporte às análises prospectivas, o que permitiu apontar as consequências prováveis de diferentes alternativas de desenvolvimento para o setor de turismo na CN, fornecendo, assim, subsídios para as decisões em torno do desenvolvimento integrado do turismo naquela região.

A definição de uma visão de futuro e objetivos de sustentabilidade para a CN, realizada no âmbito do estudo de cenários, em conjunto com os atores envolvidos e o MTur, foi de extrema importância e serviu de referência para a AAE-CN. Normalmente, uma das características que facilita e torna a AAE mais eficaz é justamente a existência de objetivos claros em termos ambientais e de sustentabilidade, previamente definidos para o setor em questão, a região, ou mesmo o país³⁰. Foi constatado que o turismo crescia de forma espontânea na CN e a “cenarização” da possível continuidade desse processo

³⁰ Essa discussão é aprofundada adiante, no tópico referente a análise do contexto no qual a AAE-CN foi aplicada.

(Cenário de Referência) trouxe resultados interessantes, na medida em que indicou que aquele modelo não permitiria alcançar os objetivos de sustentabilidade e se aproximar da visão de futuro desejada.

O resultado da análise do CD1 foi importante, pois ficou claro que as ações previstas nos PDITS dos três estados não avançavam na perspectiva do desenvolvimento integrado do turismo na CN e nem contribuíam para uma melhora da capacidade institucional, para a solução dos conflitos de competência entre os setores, ou para a gestão adequada dos ativos ambientais.

A partir daí, com o objetivo de avaliar uma alternativa ao modelo de desenvolvimento turístico em curso, que se aproximasse da visão de futuro desejada e dos objetivos de sustentabilidade, o CD2 considerou linhas de ação compatíveis com a integração da CN e com a mitigação dos impactos identificados nos cenários anteriores. As ações de caráter integrador tiveram como propósito consolidar a governança local e regional; garantir a qualidade da oferta do turismo; conservar a qualidade ambiental, valorizando os ativos naturais e recursos turísticos; e ampliar o dinamismo socioeconômico, reduzindo a pobreza e melhorando a qualidade de vida na região.

A avaliação dos impactos estratégicos de cada cenário e da sua aproximação da visão de futuro e dos objetivos de sustentabilidade não só permitiu identificar os riscos e as oportunidades associados ao processo de desenvolvimento do turismo na CN, como indicou as medidas necessárias para se alcançar a integração desejada, minimizando os riscos e maximizando as oportunidades identificadas. Nesse contexto, um dos aspectos positivos que merece destaque é que a metodologia utilizada para a avaliação dos impactos estratégicos levou em conta os aspectos de sinergia e cumulatividade.

A avaliação de cada cenário frente aos objetivos de sustentabilidade permitiu verificar o quanto cada um deles se aproximava da visão de futuro. Foi um exercício interessante, pois facilitou a visualização das lacunas que deveriam ser preenchidas para se atingir o futuro desejado, tornando mais simples e bem fundamentadas as recomendações propostas para o desenvolvimento do turismo integrado na CN.

Com o objetivo de monitorar os impactos estratégicos, foram propostos alguns indicadores socioeconômicos e ambientais, importantes para a avaliação e o

acompanhamento da efetivação das ações previstas. Porém, são poucos os indicadores disponíveis para a região, que possuem um histórico que permita uma análise de tendência. Essa característica torna mais difícil o acompanhamento dos resultados. Considerando a carência de dados sobre a região, a AAE-CN reforçou a necessidade de criação de indicadores para acompanhar, principalmente, os processos ambientais.

Percebe-se, então, que a técnica de cenários permitiu que os tomadores de decisão visualizassem possíveis desdobramentos das opções de desenvolvimento para o turismo na CN, possibilitando o direcionamento das ações para o rumo desejado. Esse resultado retrata a importância da análise prospectiva para o processo de planejamento.

4.1.4 – Participação social

O processo de participação e consulta aos atores sociais pode ser considerado um dos pontos fortes da AAE-CN, apesar de algumas limitações. Foi realizado desde o início até as etapas finais e garantiu o envolvimento da população nas decisões a cerca do futuro do turismo na região. A partir da opinião de diferentes representantes da sociedade, a AAE foi capaz de analisar com mais propriedade os principais aspectos ambientais, sociais e econômicos da CN. Tornou-se mais fácil priorizar as questões mais importantes e identificar o que realmente seria estratégico para o desenvolvimento do turismo na região. O tempo acabou por restringir, entretanto, a consulta direta e mais intensa a uma parte dos atores, como algumas Prefeituras e comunidades locais.

Todos tiveram a oportunidade de avaliar os relatórios e sugerir modificações ou complementações e as sugestões foram incorporadas ao estudo, obedecendo às exigências técnicas cabíveis. A construção de uma página na internet para disponibilização do estudo revelou-se instrumento de democratização de todas as informações acumuladas e produzidas. Porém, o acesso foi limitado, uma vez que parte da população não dispunha dos recursos tecnológicos requeridos para acesso à internet.

Além de estimular a participação de diferentes segmentos da sociedade e representantes do *trade* turístico nas discussões a respeito do desenvolvimento do turismo na CN, a AAE-CN contribuiu para o fortalecimento do diálogo entre os três estados e as prefeituras envolvidas. A sociedade não só se identificou com os resultados

apresentados, como reconheceu a importância que possui nesse processo, fortalecendo seu papel nas decisões políticas referentes ao desenvolvimento da região.

Foi realizada uma audiência pública em Parnaíba-PI, considerada um sucesso, tanto pelo inusitado do evento, como pelo reconhecido interesse demonstrado pelos participantes. Por outro lado, considerando a dimensão territorial da área de estudo, pode-se dizer que a representatividade não foi equilibrada, uma vez que houve predomínio de representantes do estado do Piauí, sede do evento³¹.

Em um país como o Brasil, onde os mecanismos de participação e envolvimento da sociedade não estão plenamente instituídos e maduros, torna-se difícil viabilizar um processo de planejamento efetivamente participativo. Tanto o Governo, quanto a própria população não estão preparados para um processo decisório com ampla participação. De todo modo, a AAE-CN foi uma experiência exitosa, que conseguiu trazer a opinião da sociedade para um trabalho técnico que iria subsidiar as decisões de Governo.

4.1.5 – Síntese dos resultados

Com base nas análises da componente técnico-científica da AAE-CN, pode-se considerar que foi um processo eficiente. Apesar de poderem ser apontados pontos fortes e fracos referentes à sua estrutura metodológica, estes últimos estavam associados, muitas vezes, a fatores exógenos, de difícil solução no âmbito da execução do trabalho. Como exemplos, podem ser citados a escassez de informações e o pouco conhecimento de parte da equipe em relação à AAE. Sem contar as interferências da componente político-institucional sobre a componente técnico-científica, o que dificulta a execução do trabalho em diversos aspectos. É o caso da inexistência de objetivos claros de sustentabilidade e das restrições de tempo e recursos em função de questões políticas.

O **Quadro 4.1** apresenta de forma sintética os principais pontos fracos e fortes associados à estrutura metodológica e à execução da AAE-CN. Espera-se, desta forma, contribuir para o aprimoramento de futuras AAE que venham a ser realizadas no Brasil.

³¹ A idéia de realização em Parnaíba-PI surgiu em função da centralidade do município em relação à região, o que facilitou o deslocamento, dentro do possível, de um maior número de interessados.

Quadro 4.1 – Síntese dos resultados da análise da eficiência da AAE-CN: componente técnico-científica

AAE-CN	Pontos fortes	Pontos fracos
Equipe e dinâmica de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> - Multidisciplinaridade da equipe; - Profissionais experientes e qualificados nos temas avaliados; - Delimitação clara do escopo dos membros da equipe; - Utilização de tecnologia de comunicação de ponta (site na internet). 	<ul style="list-style-type: none"> - Conhecimento restrito sobre AAE por uma parte da equipe, o que demandou um período de nivelamento do conhecimento sobre o instrumento.
Linha de Base e Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Atendeu a demanda específica do MTur de ampliar a caracterização da região; - Disponibilizou dados de qualidade, bem organizados; - Favoreceu a fundamentação do Diagnóstico e das análises prospectivas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Maior tempo despendido para coleta, organização e interpretação de dados primários em função da carência de estudos e informações sobre a região.
Avaliação Ambiental e Estudo de Cenários	<ul style="list-style-type: none"> - Apontou os riscos e as oportunidades (impactos estratégicos) associados às opções de desenvolvimento do turismo; - Definiu a visão de futuro e os objetivos de sustentabilidade para a região; - Indicou as medidas necessárias para se alcançar a integração regional; - Propôs indicadores de sustentabilidade; - Analisou a cumulatividade e a sinergia dos impactos estratégicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistência de objetivos ambientais e de sustentabilidade para o turismo, que servissem de referência para a AAE.
Participação social	<ul style="list-style-type: none"> - Realizou um processo contínuo de participação, desde o início do estudo; - Garantiu o envolvimento da sociedade nas decisões; - Considerou de forma efetiva as sugestões dos atores sociais; - Disponibilizou página da internet específica para o estudo; - Fortaleceu o diálogo entre estados e municípios; - Fortaleceu o papel da sociedade nas decisões; - Contribuiu para o amadurecimento institucional e político dos atores sociais envolvidos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Limitação de tempo para consulta direta e mais intensa de alguns atores sociais; - Limitação de acesso aos relatórios para quem não possuía internet; - Não formalização de um comitê de acompanhamento.

Fonte: Elaboração própria.

4.2 – Análise da eficácia: componente político-institucional

A análise da eficácia da AAE-CN teve como base a sua componente político-institucional, que envolve, essencialmente, aspectos associados ao contexto em que foi aplicada. Nesse sentido, foi importante compreender de que forma a AAE-CN foi inserida na estrutura de planejamento do setor, o comprometimento dos tomadores de

decisão com os seus resultados e, em última instância, se foi capaz de contribuir para a tomada de decisões estratégicas.

Sabe-se que não existe, no Brasil, uma regulamentação específica, diretrizes, ou um modelo definido para a aplicação da AAE, o que gera uma multiplicidade de abordagens metodológicas que, na maioria das vezes, não seguem os requisitos necessários para garantir a eficiência e a eficácia do instrumento. Conforme o contexto em que é aplicada, a AAE assume formatos diversos e atende a demandas que fogem do seu real propósito como instrumento de planejamento e apoio à tomada de decisão em nível estratégico. Nesse caso, percebe-se claramente a interferência da componente político-institucional sobre a componente técnico-científica. No entanto, assim como na seção anterior, optou-se por avaliar as componentes separadamente, para que seja mais fácil identificar os problemas associados a cada uma delas.

A primeira etapa da análise da eficácia da AAE-CN, a partir de sua componente político-institucional, consistiu em avaliar os seus desdobramentos na região e no setor de turismo de uma maneira geral. Em seguida, o estudo foi avaliado com base em critérios de desempenho propostos pela IAIA (2002) para avaliar a qualidade dos processos de AAE. Finalmente, verificou-se, com base em FISHER (2007), se a AAE-CN foi capaz de cumprir as funções de uma AAE e se o contexto foi ou não favorável à sua aplicação. Segundo o autor, o contexto em que a AAE se aplica é crucial para seu desempenho e eficácia.

4.2.1 – Os desdobramentos

A intenção do MTur ao realizar a AAE-CN era iniciar um processo de adoção de uma ferramenta de planejamento capaz de orientar políticas, planos e programas para a implementação de um modelo sustentável de turismo. Assim, o estudo pode ser entendido como um projeto piloto, dentro de um Programa Regional – o PRODETUR/NE II –, que indicaria as principais diretrizes estratégicas a serem consideradas na construção de uma nova política nacional para o turismo. Porém, não houve tempo hábil para sua conclusão durante a administração 2003/2006 (Informação Verbal).

Nesse contexto, é importante considerar que o alcance dos resultados da AAE-CN foi limitado a partir da descontinuidade do processo, em função da troca de gestão no Ministério. Entretanto, segundo um representante do MTur, que acompanhou e participou do desenvolvimento do estudo, o processo em si e as apresentações e discussões sobre seu andamento, realizadas para os tomadores de decisão e técnicos do MTur, ao longo de sua execução, exercearam grande influência nas demais ações em implementação no Ministério. Cabe lembrar que, além da concepção e implantação das políticas para o desenvolvimento do turismo, o MTur era o responsável por outras decisões estratégicas. No âmbito da parceria estabelecida com o MMA, chegou a ser responsável pelo repasse de recursos para a elaboração de Planos de Manejo, Planos de Uso Turístico e aquisição de equipamentos necessários para a administração de áreas protegidas, entre outros. Essa integração serviu de base para a AAE-CN e a expectativa era de que, com a sua conclusão, ter-se-ia um leque de diretrizes organizadas para orientar esta parceria e os trabalhos que vinham sendo realizados (Informação Verbal).

Segundo o Parecer Técnico do Departamento de Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo da Secretaria Nacional de Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo do MTur, emitido em 30 de julho de 2007, o produto final apresentado, no âmbito da AAE-CN, atendeu plenamente às expectativas, tendo, além do previsto, desenvolvido uma metodologia para elaboração de AAE para o setor turismo e gerado as diretrizes e recomendações necessárias à elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável na Costa Norte (PDITS-CN). Cabe lembrar que estava prevista a continuidade do processo, com a realização da AAE em um segundo momento, para auxiliar a elaboração do PDITS-CN.

Ainda de acordo com o Parecer Técnico, diante da importância dos resultados alcançados, foi recomendada a editoração e a publicação da AAE-CN para difusão de conhecimento sobre a nova ferramenta de planejamento. Segundo representantes do MTur, entretanto, em função da coincidência do término do convênio entre o Ministério e o LIMA/COPPE/UFRJ³² com a mudança de gestão, o estudo não chegou a ser publicado e a divulgação se limitou aos órgãos, em todos os níveis, envolvidos com a

³² Foi celebrado em dezembro de 2005 o Convênio nº 378/2005 com a Fundação COPPETEC, tendo como órgão executor o LIMA/COPPE/UFRJ, com o objeto “Avaliação Ambiental Estratégica da Costa Norte”.

AAE-CN (Informação Verbal). Conforme mencionado, algumas declarações de representantes do MTur e dos estados, que acompanharam o desenvolvimento da AAE-CN, indicam que o estudo teve repercussões importantes dentro do setor. Assim, além das impressões corroboradas pelos entrevistados, a relação da AAE-CN com algumas ações realizadas posteriormente assume um caráter especulativo, mas nem por isso menos importante.

Em abril de 2007, foi instituído o Consórcio Público do Meio Norte e, em seguida, foi criada a Agência para o Desenvolvimento Regional Sustentável – ADRS, ambos compostos pelos estados do Ceará, Piauí e Maranhão e com sede em Parnaíba-PI. A formação do Consórcio já se encontrava em discussão na região, anteriormente à realização da AAE-CN, exatamente com o objetivo de integrar o turismo na CN. Porém, torna-se difícil desvincular totalmente o processo da AAE-CN da formalização do Consórcio, uma vez que o diálogo entre os três estados se intensificou com a realização do estudo, que enriqueceu as discussões sobre o desenvolvimento do turismo na região. Essa questão fica mais evidente a partir do comentário de um dos representantes do MTur naquela altura, que se disse surpreso com o interesse dos “decisores” federais e da sociedade em participar e que a adesão maciça da população local fez com que os administradores públicos estaduais e municipais se envolvessem de forma decisiva, o que pode ser considerado um ganho do processo de planejamento compartilhado promovido pela AAE-CN (Informação Verbal).

Segundo um representante do MTur, houve uma complementação dos esforços realizados ao longo do processo da AAE-CN por parte da iniciativa privada, que se apropriou do conhecimento gerado e continuou a trabalhar em busca da viabilização do roteiro integrado (Informação Verbal). A integração entre os empresários de turismo dos três estados se fortaleceu e, além de ter facilitado a criação do primeiro roteiro turístico integrado do Brasil, a “Rota das Emoções”³³, envolvendo o MTur, Secretarias estaduais e SEBRAE, essa relação culminou na criação da Associação de Empresários do Turismo da Rota das Emoções (AETRE). É interessante mencionar os conflitos que existiam entre os empresários do *trade* turístico, amplamente discutidos no âmbito da

³³ O roteiro integrado era conhecido como CEPIMA (Ceará-Piauí-Maranhão) e envolvia os mesmos destinos: Jericoacoara, Delta do Parnaíba e Lençóis Maranhenses. No sequenciamento das ações, pós AAE-CN, o roteiro passou a ser intitulado “Rota das Emoções”.

AAE-CN, e que parecem ter sido amenizados. Inclusive, ocorreram discussões, no âmbito do estudo, em busca de um nome que pudesse ser representativo para o roteiro integrado. Esse contexto sugere uma contribuição do processo da AAE-CN nesse sentido.

O mais importante não é estabelecer uma relação direta entre a AAE-CN e a criação do roteiro integrado, mas refletir sobre os efeitos que as diretrizes traçadas no âmbito da AAE-CN poderiam ter tido sobre a sustentabilidade do desenvolvimento integrado do turismo na região, o que remete à indagação sobre a forma como a relação “promoção X estruturação” está sendo tratada. Não se sabe até que ponto as diretrizes da AAE-CN foram levadas em conta no desenvolvimento do roteiro integrado “Rota das Emoções”, mas de acordo com um representante da Secretaria de Turismo do Maranhão, ao mesmo tempo em que houve a expansão da hotelaria local e a melhora dos empreendimentos turísticos, os problemas sociais e ambientais continuaram em expansão (Informação Verbal). Essa reflexão ganha ainda mais relevância ao se observar a declaração de um representante do MTur, lembrando que uma das questões que se pretendia resolver com a aplicação da AAE era justamente o planejamento adequado dos destinos turísticos, evitando que fossem puladas algumas etapas anteriores à sua promoção e fundamentais para a sua sustentabilidade (Informação Verbal).

Segundo um representante da Secretaria de Turismo do Piauí, os resultados do estudo não foram divulgados de forma oficial, mas todos tiveram acesso aos relatórios. Foi feito um trabalho de divulgação junto a Secretaria Estadual de Meio Ambiente, representantes do IBAMA e da ADRS. O mesmo garante que muitos estudos que foram desenvolvidos no estado, posteriormente, utilizaram a AAE-CN como referência (Informação Verbal). Assim, entende-se que a atualização do PDITS Costa do Delta, no âmbito do PRODETUR Nacional, tenha considerado os resultados da AAE-CN. Da mesma forma, um representante da Secretaria de Turismo do Maranhão informou que os resultados da AAE-CN serviram como embasamento geral para outras ações, sem que estas estivessem, na prática, ligadas ao estudo (Informação Verbal).

No dia 6 de novembro de 2008, foi instituído, por Decreto da Presidência da República, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para elaboração o Plano de

Desenvolvimento Sustentável da Região Turística do Meio-Norte - PDSRT³⁴, cuja coordenação ficou a cargo do MTur e do Ministério da Integração (MI). Apesar de não existir uma relação direta, o PDSRT envolve todos os municípios considerados na região de estudo da AAE-CN. Vale ressaltar a apresentação dos resultados da AAE-CN para os membros do GTI, como resultado de um esforço do MTur para resgatar os resultados obtidos na AAE-CN que, segundo um dos responsáveis pelo evento, tratava-se de um estudo de importância ímpar e que estava sendo subutilizado (Informação Verbal).

A expectativa era de que o estudo pudesse aprofundar o conhecimento do grupo sobre a realidade da CN e balizar, de alguma forma, suas ações. De acordo com o palestrante responsável pela apresentação da AAE-CN, foram debatidas possíveis interfaces entre os dois estudos (Informação Verbal). Porém, ao ser questionado sobre a relação da AAE-CN com o PDSRT, um representante do MI afirmou que os resultados da AAE-CN não foram utilizados como subsídio para a elaboração do Plano (Informação Verbal).

Como mencionado no Capítulo I, para atender a uma exigência do BID com relação à elaboração dos PDITS das Áreas Turísticas, no âmbito do PRODETUR Nacional, estão sendo contratados estudos de AAE com o objetivo de analisar os aspectos socioambientais e os possíveis impactos sobre essas áreas. Ao se observar os Termos de Referência (TR) elaborados pelo MTur para orientar a elaboração das AAE a serem contratadas pelos estados, apesar de não ter sido feita qualquer referência à AAE-CN, é clara a semelhança entre a estrutura metodológica utilizada no estudo e a que está sendo proposta nos TR. Segundo um representante do Mtur, apesar de não ter tido desdobramentos oficiais, a AAE-CN continuou a ser utilizada de forma restrita pelo Ministério, como um documento de referência, para orientar algumas ações no sentido da sustentabilidade do turismo. Ademais, a elaboração da carta consulta para a obtenção de financiamento para o PRODETUR Nacional foi elaborada durante a mesma gestão em que a AAE-CN foi realizada e incluía a AAE dos PDITS das Áreas Turísticas

³⁴ O GTI é integrado por 26 Ministérios e órgãos federais, Secretarias de Estado do Ceará, Maranhão e Piauí e pela Agência para o Desenvolvimento Regional Sustentável (ADRS), sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional e do Ministério do Turismo. A área de abrangência do PDSRT compreende sete regiões estaduais de planejamento, sendo três do nordeste do Maranhão, duas do norte do Piauí e duas do noroeste do Ceará, envolvendo 77 municípios (22 do Ceará, 22 do Maranhão e 33 do Piauí) (MI, 2010).

(Informação Verbal). Nesse contexto, acredita-se que a AAE-CN tenha sido utilizada como base para a elaboração dos referidos TR.

A conclusão mais importante que se chega sobre os desdobramentos da AAE-CN é que a descontinuidade das gestões públicas e a liberdade de cada gestor para alterar as ações e iniciativas existentes não permitiram a sistematização de seus resultados, bem como a sua publicação, que seria de vital importância como orientadora para o aprimoramento de metodologia e como referência para a construção de novas AAE o setor de turismo.

4.2.2 – O desempenho e a qualidade do processo

A análise do desempenho e da qualidade do processo da AAE-CN foi feita com base nos critérios de desempenho definidos pela IAIA (2002), apresentados no Capítulo II. De acordo com a instituição, um bom processo de AAE é capaz de informar os responsáveis pelo planejamento, os tomadores de decisão e a sociedade afetada a respeito da sustentabilidade das decisões estratégicas. Facilita, ainda, a busca por melhores alternativas e garante um processo democrático de decisão. Essas características atribuem maior credibilidade às decisões e contribuem para uma maior eficácia da AIA de projetos, em termos de custos e tempo. Os critérios de desempenho definidos pela IAIA têm como objetivo garantir a qualidade dos processos de AAE em diferentes contextos, orientar a sua construção e avaliar sua eficácia.

Os critérios de desempenho abordam aspectos relacionados às componentes técnico-científica e político-institucional, pois permitem avaliar questões associadas à metodologia e ao processo participativo e, ao mesmo tempo, aspectos referentes ao contexto em que a AAE é aplicada e à sua eficácia como instrumento de apoio ao processo decisório. É possível perceber a importância da componente político-institucional e da sua influência sobre a componente técnico-científica. Os resultados são apresentados, a seguir, precedidos de uma síntese da definição de cada critério.

- **Integrada** → garante a avaliação ambiental apropriada de todas as decisões estratégicas relevantes para a sustentabilidade, considerando as inter-relações entre os aspectos biofísicos, sociais e econômicos e está associado às políticas de outros setores e regiões relevantes e, quando apropriado, à AIA de projetos e à tomada de decisão.

Não é possível afirmar que a AAE-CN tenha garantido a avaliação ambiental apropriada de todas as decisões estratégicas, no âmbito do desenvolvimento sustentável do turismo e da região, pois algumas decisões importantes não fizeram parte do escopo do estudo. A AAE-CN não pôde influenciar, por exemplo, a decisão sobre a definição do turismo como principal vetor de desenvolvimento para a CN. Da mesma forma, a AAE não influenciou a opção pela integração dos três pólos turísticos da região.

Por outro lado, a AAE-CN considerou de forma bastante abrangente e detalhada as inter-relações entre os aspectos biofísicos, sociais e econômicos, que foram descritos na Linha de Base e, posteriormente, analisados no Diagnóstico, servindo de base para a elaboração dos Cenários. Para subsidiar as análises realizadas foram levantadas, ainda, as PPP de outros setores, verificando-se sinergias e sobreposições entre elas e de que forma poderiam estar relacionadas com o desenvolvimento do turismo na CN.

A AAE-CN indicou os riscos e oportunidades associados ao desenvolvimento do turismo na CN. Assim, entende-se que seus resultados tenham contribuído de alguma forma para a tomada de decisão em diferentes níveis e gerado subsídios para o processo de licenciamento e a AIA de projetos posteriores.

- **Direcionada para a sustentabilidade** → *facilita a identificação das opções de desenvolvimento e alternativas mais sustentáveis.*

Pode-se considerar que a AAE-CN foi direcionada para a sustentabilidade, dentro das limitações do seu escopo. Foi feita a avaliação ambiental de três opções de desenvolvimento para a região, mas todas associadas à atividade turística. Cada opção compôs um cenário futuro e os três foram avaliados em função de objetivos de sustentabilidade previamente definidos. A AAE facilitou, assim, a identificação das alternativas mais sustentáveis para o desenvolvimento do turismo na CN.

- **Focada** → *fornecce informações suficientes, confiáveis e úteis, para o planejamento e tomada de decisão, concentra-se nos fatores críticos para o desenvolvimento sustentável, se adapta às características do processo de tomada de decisão e é eficiente em termos de custo e tempo.*

A AAE-CN cumpriu parte dos requisitos que a caracterizariam como um processo focado, pois forneceu informações suficientes, confiáveis e úteis sobre os principais aspectos ambientais e sociais da região, a serem considerados no processo de planejamento e tomada de decisão do MTur. Concentrou-se em determinados fatores críticos e definiu objetivos claros de sustentabilidade.

Ao utilizar a AAE-CN para subsidiar uma decisão do MTur com relação ao desenvolvimento integrado do turismo na CN, no âmbito do PRODETUR/NE II, foi criado um contexto muito específico para a sua aplicação. Ao mesmo tempo em que se adaptou às necessidades desse processo de decisão, a AAE-CN ficou desvinculada de uma estrutura de planejamento mais abrangente e bem definida, o que acabou por limitar o alcance de seus resultados.

A necessidade de suprir uma deficiência em termos da disponibilidade de informações sobre a região fez com que a AAE tivesse custos mais elevados e levasse um tempo mais longo para ser concluída, perdendo eficiência nesse sentido, em função do contexto em que foi aplicada.

- **Responsável** → *responsabiliza o interessado pela tomada de decisão estratégica, sendo realizada com profissionalismo, rigor, justiça, imparcialidade e equilíbrio e estando sujeita à revisão e verificações independentes. Documenta e justifica como os aspectos da sustentabilidade foram levados em consideração na tomada de decisão.*

O MTur, como tomador de decisão, assumiu total responsabilidade sobre a AAE-CN, observando o estabelecido em contrato de empréstimo com o BID, o que agregou maior credibilidade ao estudo. A contratação do LIMA/COPPE/UFRJ, um centro de excelência, entre os pioneiros na realização de AAE no Brasil, pôde garantir que o estudo fosse realizado com profissionalismo, rigor, justiça, imparcialidade e equilíbrio. Contudo, a AAE-CN não passou por um processo de revisão e verificação independente, que ficou a cargo do MTur e das partes interessadas, que revisaram e discutiram seus resultados. Cabe lembrar que não há uma regulamentação específica para a aplicação da AAE, que exija a realização de revisões e verificações dos estudos realizados.

A expectativa era de que os resultados da AAE-CN fossem utilizados pelo MTur para a formulação do PDITS-CN. Em um segundo momento, a experiência seria referência para a realização de outras AAE para o setor. Porém, essas intenções foram prejudicadas pelo fato do estudo não ter sido publicado oficialmente. Por esse motivo, também, não há referências ou registros de como os resultados da AAE-CN foram levados em consideração nas decisões do MTur ou de outras instituições do setor e da CN.

- **Participativa** → *informa e envolve, no processo de tomada de decisão, instituições sociais e de governo, interessadas e afetadas, incorporando suas sugestões e preocupações nos documentos e na tomada de decisão. Possui requisitos de informação claros e facilmente compreensíveis e garante o acesso suficiente a todas as informações relevantes.*

A AAE-CN deu bastante ênfase ao processo de participação e consulta da sociedade, identificando, informando e envolvendo os principais atores envolvidos com o turismo na região, desde as primeiras etapas do estudo. Foram realizadas inúmeras entrevistas e reuniões com representantes de diferentes segmentos da sociedade, Universidades, Governo e *trade* turístico. Todos os relatórios foram disponibilizados na internet, em página específica para a AAE-CN, apresentados e discutidos em reuniões de trabalho, buscando-se sempre facilitar a compreensão de todos os interessados e garantir o acesso suficiente a todas as informações relevantes. As sugestões e preocupações foram incorporadas aos resultados. Entretanto, houve limitações de acesso aos documentos disponibilizados em meio digital, uma vez que esta tecnologia não estava disponível para toda a população.

- **Iterativa** → *garante a disponibilidade dos resultados da avaliação a tempo de influenciar o processo de tomada de decisão e inspirar o planejamento futuro, fornecendo informação suficiente sobre os impactos atuais da implementação de uma decisão estratégica e permitindo julgar se a decisão deveria ser tomada, estabelecendo a base para futuras decisões.*

Entende-se que o processo da AAE-CN pode ser considerado parcialmente iterativo, pois o fato de ter sido concluído em um momento político complicado limitou a

utilização de seus resultados para o processo de planejamento e decisão. A nova gestão do MTur não deu continuidade ao processo e o estudo não foi oficialmente publicado. Entretanto, com base nas diferentes alternativas de desenvolvimento do turismo, a AAE-CN foi capaz de organizar uma base de informações para apoiar futuras decisões, por mais que essas informações tenham sido subutilizadas. Vale mencionar, ainda, que a AAE-CN gerou subsídios para a elaboração do PDITS-CN, ao qual também não se deu continuidade.

4.2.3 – As principais funções

Uma das formas escolhidas para se avaliar a eficácia da AAE-CN teve como base as funções da AAE, definidas por Fisher (2007) e apresentadas com mais detalhes no Capítulo 2. Segundo o autor, a eficácia da AAE está relacionada a três funções principais, todas diretamente ligadas ao aprendizado individual e institucional. Ao exercer tais funções, a AAE pode ser considerada um instrumento eficaz, no que se refere a uma melhor consideração da dimensão ambiental no processo de formulação de PPP. Assim, foi feita uma análise para verificar se a AAE-CN foi capaz de exercer essas funções.

- **Função de informação** → *A AAE deve dar suporte e influenciar a elaboração de PPP fornecendo melhores informações sobre os impactos das alternativas de maneira proativa e sistemática, atribuindo rigor científico à tomada de decisão. Nesse sentido, entende-se que a AAE pode ser avaliada, entre outras coisas, pela qualidade do relatório apresentado.*

Entende-se que a AAE-CN atribuiu maior fundamentação científica às decisões do MTur, cumprindo assim a sua função de informar os tomadores de decisão, dentro das limitações que lhe foram colocadas. O estudo forneceu informações sobre os impactos das alternativas de desenvolvimento do turismo na CN e seus resultados foram apresentados de forma clara em um relatório final, contendo informações consistentes sobre os aspectos ambientais, sociais e econômicos da região, análises das condições atuais e perspectivas futuras para o desenvolvimento do turismo, com recomendações específicas para se buscar a sustentabilidade dentro do modelo de integração desejado.

Por outro lado, o fato do estudo não ter sido publicado limitou a influência de seus resultados sobre outras PPP.

- **Função de mudança de atitudes** → *A AAE possibilita a mudança de atitudes e percepções através da participação e do envolvimento, podendo agregar valores e objetivos diversos das partes interessadas. Deve ser entendida como um “processo de aprendizado social”, sistemático, direcionado para determinados objetivos, baseado em evidências, proativo e participativo de apoio à tomada de decisão para a formulação PPP sustentáveis, que leva a um aprimoramento da governança.*

Pode-se considerar que a AAE-CN contribuiu para uma mudança gradativa de atitudes e percepções, com a participação e o envolvimento da sociedade, proporcionado pelo fortalecimento do diálogo entre diversos atores sociais e o governo. Esse processo permitiu, ainda, que os resultados incorporassem as opiniões e valores dos atores sociais envolvidos. Acredita-se que a percepção da importância da manutenção da qualidade ambiental da região para o desenvolvimento do turismo tenha se fortalecido, principalmente, em determinados segmentos do *trade* turístico.

A AAE-CN fortaleceu o envolvimento dos estados e municípios no processo de desenvolvimento do turismo na CN e o seu diálogo com o MTur e a sociedade. Assim, contribuiu, minimamente, para o aprimoramento da governança no setor de turismo, apesar de te sido uma iniciativa pontual e não um processo sistemático, como era previsto pelo MTur naquela altura.

A AAE-CN reforçou, de alguma forma, a importância do planejamento entre os tomadores de decisão no setor de turismo. Entretanto, acredita-se que esse efeito foi limitado e que a publicação da AAE-CN, como previsto pelo MTur, poderia ter ampliado o seu alcance no sentido de fortalecer as convicções dos técnicos e tomadores de decisão em relação à importância de se planejar o desenvolvimento do turismo. Segundo um representante do Departamento de Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo do MTur, esse efeito não foi disseminado a outras áreas dentro do Ministério, nem para outras esferas, o que pode ser associado, em parte, ao fato do estudo não ter sido publicado (Informação Verbal).

- **Função de mudança de rotinas** → A AAE apóia e influencia a elaboração de PPP modificando rotinas estabelecidas e que normalmente favorecem PPP ambientalmente insustentáveis, contribuindo para uma maior preocupação com o meio ambiente em órgãos e agências governamentais. Dessa forma, AAE deve criar um “efeito preventivo” para futuras ações, exercendo um importante papel em relação à racionalização do processo de tomada de decisão. É normal que mudanças em rotinas e processos de tomada de decisão culturalmente estabelecidos demorem algum tempo, o que pode tornar a AAE eficaz apenas em longo prazo, em PPP subsequentes.

A mudança de gestão do MTur e a descontinuidade do processo de aplicação da AAE tornam difícil saber se foi capaz de promover alguma mudança em suas rotinas de planejamento e tomada de decisão. Da mesma forma, não é possível saber até que ponto contribuiu de forma decisiva para a incorporação das dimensões ambiental e social no processo de tomada de decisão, uma vez que essa tendência tem sido observada no setor de turismo, em todas as instâncias. Cabe considerar, entretanto, que qualquer mudança nesse sentido é um processo gradativo e lento, de forma que apenas a continuidade do processo de AAE pode contribuir de forma efetiva. Ainda assim, acredita-se que o estudo tenha fortalecido a importância da AAE para o planejamento do setor de turismo.

4.2.4 – O contexto de aplicação

Fisher (2007) acredita que a eficácia da AAE depende do contexto em que ela é aplicada e, com base nisso, desenvolveu critérios de avaliação, apresentados de forma mais detalhada no Capítulo II. O objetivo aqui é avaliar, a partir desses critérios, se o contexto é favorável ou não à aplicação da AAE. Segundo o autor, a ausência ou a desconsideração desses critérios podem impor barreiras a uma aplicação eficaz da AAE. Com base nos critérios de avaliação, foi feita uma análise do contexto de aplicação da AAE no Brasil e de suas consequências para a AAE-CN, sobre a qual foram feitos alguns comentários específicos.

- **Critério:** Existência de requerimentos formais e de garantias claras de que a AAE será conduzida e seus resultados considerados de forma efetiva.

No Brasil, não existem requerimentos formais para a aplicação da AAE. O processo de avaliação ambiental previsto em lei está vinculado ao licenciamento ambiental de projetos, no qual se exige a realização da AIA de projetos. Assim, não há uma definição de competências e responsabilidades de agências e órgãos do Governo no que se refere à sua aplicação e revisão. Da mesma forma, não há garantias de que os resultados das AAE serão considerados no processo de planejamento e tomada de decisão ou na formulação de PPP. Entretanto, foram realizadas algumas iniciativas no sentido de instituir a aplicação da AAE no âmbito estadual.

Merece destaque a iniciativa do Estado de Minas Gerais, onde foram implantados Núcleos de Gestão Ambiental (NGA) nas diferentes Secretarias de Estado. Os NGA estão vinculados à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) e, entre as suas funções, está a coordenação de estudos de AAE, com o intuito de promover o desenvolvimento sustentável através da incorporação da variável ambiental no processo de planejamento estratégico das políticas públicas setoriais³⁵. Na Bahia, foi feito um decreto para regulamentar a aplicação da AAE como instrumento de planejamento e de apoio à tomada de decisão no âmbito das PPP prioritários de governo, bem como de grandes projetos de desenvolvimento³⁶.

Em geral, os estudos de AAE realizados no Brasil estão associados a exigências de instituições de financiamento, como o BID e o Banco Mundial, ou a demandas isoladas de agências e órgãos governamentais e da iniciativa privada. Como exemplos, podem ser citados: a “AAE do Gasoduto Bolívia-Brasil (GASBOL)”, realizada por exigência do Banco Mundial; a “AAE das atividades de E&P e produção de petróleo e gás natural na Baía de Camamu”, contratada por empresas do setor petrolífero³⁷; a “AAE do Programa de Desenvolvimento do Setor Produtivo de Corumbá e Influências sobre a Planície Pantaneira”, realizada a pedido de um conjunto de ONG ambientalistas, que tinham o apoio de empresas de mineração, no que se chamou de Plataforma de Diálogo; a “AAE do Programa de Desenvolvimento da Petrobras, envolvendo o PLANGAS,

³⁵ Decreto Estadual n° 43.372/2003

³⁶ Decreto Estadual n° 11.235/2008

³⁷ Petrobras, El Paso, Petroserv, Ipiranga e Queiroz Galvão.

GNL e COMPERJ na região em torno da Baía de Guanabara”, contratada pela Petrobras; e a “AAE do Porto Açu”, de responsabilidade das empresas do Grupo EBX³⁸.

Nesse contexto, vale esclarecer que a AAE-CN foi uma iniciativa do MTur, com caráter de “projeto piloto”, para tentar instruir uma metodologia para AAE no setor de turismo e avaliar sua participação na construção das políticas públicas para o desenvolvimento da atividade e, ao mesmo tempo, atender a uma exigência contratual do BID.

É importante mencionar, ainda, as atividades do MMA com vistas à implementação sistemática da AAE no País, cujo principal marco foi a publicação do documento “Avaliação Ambiental Estratégica”, em 2002, no âmbito do Programa de Fortalecimento Institucional para o Licenciamento Ambiental. O principal objetivo era estimular a consideração dos preceitos de proteção do meio ambiente nas diferentes etapas de planejamento dos demais setores de governo, para que as questões ambientais pudessem ser discutidas em esferas superiores de tomada de decisão, anteriores ao processo de licenciamento ambiental de projetos e atividades isoladas.

Critério: *Existência de metas e objetivos claros para a avaliação.*

Não existem metas nem objetivos claros e substanciais na área ambiental, que possam servir de referência para a aplicação da AAE, no Brasil. Existem apenas limites e padrões de qualidade definidos para alguns temas ambientais específicos, como qualidade do ar e da água, em nível federal, pelo CONAMA e, em nível estadual, pelos respectivos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMA). Porém, nem todos os temas ambientais e setores são contemplados.

No caso da CN, não existiam objetivos ou metas específicas para a conservação ambiental ou para o desenvolvimento do turismo. Para orientar a avaliação, a própria AAE-CN estimulou a construção de uma visão de futuro e definiu objetivos de sustentabilidade para o desenvolvimento do turismo na CN.

No entanto, é possível notar uma mudança gradativa na forma como os tomadores de decisão pensam e tratam as questões ambientais e sociais, a cada estudo de AAE

³⁸ Maiores informações sobre estas AAE podem ser encontradas na página do LIMA/COPPE/UFRJ: www.lima.coppe.ufrj.br

realizado. Percebe-se uma maior preocupação dos representantes do Governo com as questões ambientais, além de passarem a atribuir maior importância ao planejamento estruturado e participativo, com metas e objetivos de sustentabilidade claramente definidos. É crescente, também, a cobrança da sociedade e o seu interesse em participar dos processos de tomada de decisão.

➤ **Critério:** *Disponibilidade de recursos, tempo e suporte apropriados.*

No que se refere ao financiamento, não há recursos previstos no orçamento do Governo para a aplicação da AAE. Em geral, os recursos são de origem privada e, em alguns casos, do Governo, por iniciativa própria ou por exigência de instituições de fomento. No caso da AAE-CN, os recursos disponibilizados pelo MTur foram suficientes, enquanto houve restrições de tempo, em função da necessidade de aumento do escopo do estudo em um momento político desfavorável, no qual a eminente troca de gestão do MTur implicava em um limite de prazo.

Da mesma forma, não existe um órgão ou instituição qualificado para prestar o suporte técnico necessário. Porém, cabe mencionar que está disponível para consulta o documento “Avaliação Ambiental Estratégica”, publicado pelo MMA, cujo conteúdo técnico, apesar de desatualizado, pode servir de referência para a aplicação da AAE. A falta de suporte técnico não foi uma questão impeditiva, pois o estudo foi realizado pelo LIMA/COPPE/UFRJ, um centro de excelência na área ambiental e responsável por diversos estudos de AAE realizados no Brasil. Inclusive, o conhecimento disseminado pelo LIMA/COPPE/UFRJ serviu de referência para outros estudos de AAE e, como mencionado, a expectativa do MTur e do BID era de que a AAE-CN pudesse servir de referência para outras AAE no setor de turismo.

➤ **Critério:** *Vontade político-administrativa de cooperar com o processo de AAE.*

Parte dos estudos de AAE realizados no Brasil foi feita por exigência do BID e do Banco Mundial, ou pelo interesse de empresas privadas. Pode-se dizer, entretanto, que há setores do Governo, principalmente na área ambiental, que dão maior credibilidade à AAE e contribuem de forma proativa para a sua institucionalização. Nesse sentido, merecem destaque algumas iniciativas do MMA no sentido de sistematizar a aplicação da AAE como instrumento de auxílio à tomada de decisão em diferentes setores e a

própria AAE-CN que, apesar de ter sido uma exigência contratual do BID, teve total apoio e participação do MTur.

De acordo com um representante desse Ministério, desde a sua criação, tem sido constante a cooperação com o MMA, na esperança de que isso facilite a inserção da dimensão ambiental no planejamento do setor. Uma das expectativas em relação à AAE-CN era que ela pudesse traçar diretrizes que orientassem a parceria com o MMA e os trabalhos que vinham sendo realizados. O mesmo lembra, ainda, que entre os objetivos do MTur com a realização da AAE-CN, estava o fortalecimento da importância do planejamento entre os tomadores de decisão no âmbito do MTur e, principalmente, dos estados e municípios. Porém, mais uma vez, esse processo foi prejudicado pelo fato do estudo não ter sido publicado, o que impediu que se transformasse em uma referência para o planejamento do setor (Informação Verbal).

A pressão da sociedade sobre o Governo pode ser importante para estimular a aplicação da AAE e o envolvimento de setores menos interessados. Segundo o depoimento do representante do MTur, esse efeito pôde ser percebido ao longo do processo de aplicação da AAE-CN. Inicialmente, não houve a adesão que se esperava dos administradores públicos estaduais e municipais ao processo de AAE. Porém, a maciça adesão da sociedade “forçou” a definição destas esferas governamentais, o que foi considerado um ganho do processo de planejamento compartilhado da AAE (Informação Verbal). Ainda assim, não é possível afirmar que haja uma consciência ambiental desenvolvida e disseminada pela sociedade brasileira, por mais que se perceba uma evolução das preocupações com a questão ambiental, principalmente entre a população de destinos turísticos. Acredita-se que a importância da aplicação da AAE-CN foi reconhecida, também, nesse sentido, pois reforçou a consciência em torno da necessidade de se preservar o meio ambiente para que o turismo possa se consolidar como a principal atividade econômica da região.

No que diz respeito à participação social efetiva no processo decisório, não existe uma exigência formal para que isso aconteça. No Brasil, a participação é exigida por lei apenas no âmbito do processo de licenciamento de projetos, nas Audiências Públicas. Contudo, pode-se dizer que existe uma preocupação crescente do Poder Público em atender à demanda da população por maior participação nas decisões políticas. No

entanto, poucas vezes se percebe uma postura proativa do Governo nesse sentido. Os estudos de AAE realizados pelo LIMA/COPPE/UFRJ, inclusive a AAE-CN, sempre reforçaram a importância do envolvimento da sociedade o mais cedo possível no processo de planejamento e tomada de decisão.

- **Critério:** *Definição clara do âmbito de aplicação da AAE e do papel dos agentes e órgãos governamentais: garantir sua aplicação no momento certo e a objetos adequados.*

Apesar da necessidade de se discutir a variável ambiental nas etapas iniciais do planejamento e da importância de um instrumento que possa promover essa discussão no âmbito das PPP, não existe uma compreensão sobre os tipos de iniciativas que devem ser alvo de uma AAE. Não há, também, uma definição clara do papel dos agentes e órgãos governamentais envolvidos no processo de AAE. Assim, torna-se difícil definir limites e objetivos claros que possam orientar a sua aplicação.

Quando aplicada no âmbito de um processo de planejamento e decisão bem estruturado, a AAE pode subsidiar todas as suas etapas, desde a formulação da política até avaliação de ações concretas. Porém, ainda não existe, no Brasil, um encadeamento claro no processo de planejamento que permita, por exemplo, uma complementaridade eficaz entre a AAE e a AIA de projetos, o que poderia simplificar o processo de licenciamento ambiental.

A AAE-CN foi direcionada para subsidiar uma decisão específica do MTur em torno do desenvolvimento do turismo na CN. O fato de não estar atrelada a um processo mais amplo de planejamento limitou o alcance dos seus resultados. Por outro lado, contribuiu para a definição de limites e objetivos bem claros para a avaliação e permitiu amenizar as controvérsias entre os atores envolvidos a respeito dos fatores críticos considerados. Dessa forma, foi mais fácil direcionar as discussões da AAE-CN para possíveis soluções e resultados concretos.

- **Critério:** *Consciência das incertezas envolvidas no processo de planejamento e garantia de que todos os interessados na AAE serão informados.*

No Brasil, não é comum a utilização do instrumental técnico existente para lidar com riscos e incertezas no processo de planejamento do Governo. Muitas vezes, por não reconhecer as incertezas inerentes ao processo de planejamento e não se antecipar, tratando-as de forma adequada, o tomador de decisão se expõe a surpresas ao longo da execução das ações e é obrigado a tomar decisões de forma espontânea, para corrigir deficiências que poderiam ter sido identificadas previamente. A forma como se lida com as incertezas depende do comprometimento dos tomadores de decisão com o processo de planejamento, pois existem metodologias que ajudam a evitá-las, minimizá-las e, em última instância, se preparar para lidar com os riscos envolvidos.

Entre outras, as técnicas de análise prospectiva utilizadas na AAE são uma opção para lidar com incertezas durante o processo de planejamento e tomada de decisão. Entretanto, a utilidade da AAE nesse sentido ainda não foi plenamente reconhecida. No caso da CN, a identificação das incertezas envolvidas no processo de desenvolvimento do turismo foi o primeiro passo para informar os tomadores de decisão de forma adequada, com a análise de diferentes cenários e dos impactos estratégicos correspondentes. Ao longo do processo, os atores sociais envolvidos na AAE foram informados o seu conhecimento utilizado para que essas análises se aproximassem o máximo possível da realidade. O acompanhamento posterior é uma atividade importante no processo de AAE e, por este motivo, foram sugeridos indicadores que pudessem ilustrar a evolução das variáveis analisadas e facilitar a reação antecipada e a adaptação sempre que necessário.

4.2.5 – Síntese dos resultados

Esta sessão apresenta de forma sintética as análises referentes à eficácia da AAE-CN. A partir da observação de seus desdobramentos, pôde-se perceber que, apesar de ter contribuído para a institucionalização da AAE como instrumento de planejamento para o setor de turismo, seus resultados tiveram um alcance limitado em relação às expectativas do MTur. Essa limitação está vinculada, principalmente, ao fato de o estudo não ter sido publicado, o que impossibilitou que se tornasse uma referência oficial e restringiu a alguns setores do Governo o acesso aos seus resultados.

A partir da análise do processo de aplicação e apropriação dos resultados, foi possível avaliar a eficácia da AAE-CN, com foco em sua componente político-institucional. Para isso, foram utilizados três parâmetros distintos: os critérios de desempenho; as funções principais de uma AAE; e o contexto de aplicação.

A AAE-CN não atendeu plenamente aos critérios de desempenho, e cumpriu apenas parcialmente suas funções, ao mesmo tempo em que o contexto não se mostrou favorável à sua aplicação. Por um lado, entende-se que ela foi eficaz, uma vez que atendeu parcialmente aos critérios de desempenho e cumpriu, na medida do possível, suas funções de informação e de mudança de atitudes. Por outro, não foi capaz de promover mudanças nas rotinas de planejamento e tomada de decisão e não há registros oficiais de que seus resultados tenham contribuído efetivamente para a elaboração de outras PPP.

Os principais resultados da análise da AAE-CN segundo os critérios de desempenho da IAIA estão sintetizados no **Quadro 4.2**, que indica os pontos fortes e fracos do estudo em relação a cada um desses critérios. Cabe lembrar que os critérios definidos pela IAIA abrangem, também, questões associadas à eficiência, ou à forma como o estudo foi realizado, mas optou-se por utilizá-los na análise da sua eficácia, em função da influência que a componente político-institucional exerce sobre a componente técnico-científica.

Quadro 4.2 – Síntese da análise de desempenho pelos critérios da IAIA

Critérios de desempenho	Pontos fortes	Pontos fracos
Integrada	<ul style="list-style-type: none"> - Considerou de forma abrangente e detalhada as inter-relações entre os aspectos biofísicos, sociais e econômicos; - Verificou sinergias e sobreposições com PPP de outros setores; - Foi vinculada ao processo de tomada de decisão do MTur. 	<ul style="list-style-type: none"> - Algumas decisões estratégicas para o desenvolvimento do turismo na região não foram submetidas à AAE; - Não há referências ou registros de um encadeamento entre a AAE e as subsequentes AIA de projetos.
Direcionada para a sustentabilidade	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitou a identificação das alternativas mais sustentáveis. 	<ul style="list-style-type: none"> - Outras opções de desenvolvimento para a região não foram submetidas à AAE.
Focada	<ul style="list-style-type: none"> - Forneceu informações suficientes, confiáveis e úteis sobre a região; - Concentrou-se em fatores críticos e definiu objetivos claros de sustentabilidade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Foi aplicada no âmbito de uma decisão específica do MTur, desvinculada de um planejamento setorial mais amplo; - Maiores custos e tempo para organizar informações.

Responsável	<ul style="list-style-type: none"> - MTur como responsável pelo estudo; - Realizado por um centro de excelência, com profissionalismo, rigor, justiça, imparcialidade e equilíbrio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Não passou por um processo de revisão e verificação independente; - Não há referências ou registros de como os resultados da AAE-CN foram levados em consideração nas decisões do MTur.
Participativa	<ul style="list-style-type: none"> - Informou e envolveu os principais atores do turismo; - Incorporou sugestões e preocupações aos relatórios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Limitações tecnológicas de acesso aos relatórios e produtos (internet).
Iterativo	<ul style="list-style-type: none"> - Estabeleceu uma base de informações para futuras decisões. 	<ul style="list-style-type: none"> - Os resultados foram subutilizados, em função da não publicação do estudo.

Fonte: Elaboração própria.

Segundo os critérios de desempenho da IAIA, se a AAE-CN tivesse que ser enquadrada em uma escala de qualidade entre *baixa*, *media* e *alta*, estaria no nível intermediário, muito em função de fatores exógenos, variáveis que não estavam sob controle da equipe e nem mesmo do MTur. Apesar de ter gerado subsídios importantes para a tomada de decisão, seus resultados foram subutilizados, o que reduziu significativamente a eficácia do processo de AAE.

Em outra tentativa de avaliar a eficácia da AAE-CN, verificou-se o cumprimento de algumas funções definidas para a AAE por FISHER (2007) e os resultados estão sintetizados no **Quadro 4.3**.

Quadro 4.3 – Síntese da análise das funções

Funções da AAE-CN	Pontos fortes	Pontos fracos
Função de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Forneceu informações importantes e atribuiu maior fundamentação científica às decisões do MTur; - Apresentou os resultados de forma clara no relatório final. 	<ul style="list-style-type: none"> - Em função da não publicação do estudo, não há registros oficiais de que tenha influenciado a elaboração de outras PPP.
Função de mudança de atitudes	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuiu para a mudança de comportamento e percepções em relação às questões ambientais e de planejamento; - Fortaleceu o diálogo e o processo participativo na região; - Contribuiu de forma pontual para o aprimoramento da governança do setor de turismo na CN. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mudanças de comportamento e percepções limitadas aos atores envolvidos na AAE; - Em função da descontinuidade do processo, não houve uma contribuição de forma sistemática e ampla para o aprimoramento da governança na CN.
Função de mudança de rotinas	<ul style="list-style-type: none"> - Evidências indicam que servirá de referência para novas AAE no setor de turismo, no âmbito do PRODETUR Nacional (propostas de Termos de Referência). 	<ul style="list-style-type: none"> - Não há evidências de que a AAE tenha promovido mudança no processo de planejamento e tomada de decisão do MTur, ou contribuído para a incorporação das dimensões ambiental e social nesse processo.

Fonte: Elaboração própria.

Mais uma vez, notou-se que as principais limitações da AAE-CN estão associadas às circunstâncias em que foi aplicada. Apesar de ter sido eficiente e apresentado resultados de qualidade, não é possível afirmar que tenha influenciado a elaboração de outras PPP e nem de promovido mudanças no processo de planejamento e tomada de decisão, o que era uma das expectativas do MTur. Um resultado bastante contraditório, ao se considerar que o próprio MTur foi o responsável pelo fato da AAE-CN não ter conseguido cumprir plenamente suas principais funções, uma vez que não deu continuidade ao processo iniciado durante a gestão anterior. A continuidade é fundamental, nesse caso, pois mudanças na estrutura institucional e administrativa do Governo costumam ser gradativas e lentas.

Por fim, para confirmar a importância do contexto de aplicação da AAE para a sua eficácia, foi feita uma avaliação das circunstâncias em que a AAE-CN foi realizada, tendo como base os critérios de avaliação propostos por FISHER (2007). Os principais resultados são apresentados no **Quadro 4.4**, separados em pontos fortes e fracos, referentes ao contexto de aplicação da AAE-CN.

Quadro 4.4 – Síntese da análise do contexto de aplicação

Critérios contextuais	Pontos fortes	Pontos fracos
Requerimentos formais e garantias claras de consideração dos resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Iniciativas para instituir a AAE no âmbito estadual (MG e BA); - Estímulo à aplicação da AAE por parte de instituições de financiamento, da sociedade, de empresas privadas e de setores estruturantes do Governo Federal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Não existem requerimentos formais para aplicação da AAE; - As responsabilidades dos órgãos e instituições públicas não estão bem definidas no que se refere à AAE; - Não há garantias de que os resultados das AAE serão considerados pelos tomadores de decisão e formulação de PPP.
Existência de metas e objetivos claros para a avaliação	<ul style="list-style-type: none"> - Reconhecimento gradativo da importância da definição de metas e objetivos de sustentabilidade. - Maior cobrança e interesse da sociedade em participar das decisões. 	<ul style="list-style-type: none"> - Não existem metas claras e substanciais para a conservação ambiental e o desenvolvimento do turismo que sirvam de referência para a aplicação da AAE.
Disponibilidade de recursos, tempo e suporte apropriados.	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos associados a interesses específicos do Governo ou iniciativa privada financiam a aplicação da AAE; - Disseminação de conhecimento em AAE (Ex: LIMA/COPPE/UFRJ e MMA). 	<ul style="list-style-type: none"> - Não há recursos previstos no orçamento do Governo para a aplicação da AAE; - Existem poucos órgãos qualificados para dar suporte técnico à aplicação da AAE.

Vontade político-administrativa de cooperar com o processo de AAE.	<ul style="list-style-type: none"> - Iniciativa do MMA para sistematizar a aplicação da AAE. - Busca pela cooperação, especialmente entre o MTur e o MMA; - Evolução gradativa do reconhecimento da importância das dimensões ambiental e social; - Pressão por parte de alguns setores da sociedade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Descontinuidade no processo de incorporação dos resultados da AAE-CN; - Consciência ambiental pouco desenvolvida e disseminada na sociedade; - Postura reativa do Governo em relação ao processo participativo (promove quando é interessante politicamente ou por cobrança da sociedade).
Definição clara do âmbito de aplicação da AAE e do papel dos agentes e órgãos governamentais	<ul style="list-style-type: none"> - Definição clara de limites e objetivos no caso da AAE-CN, por estar vinculada a uma decisão específica do MTur. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistência de um encadeamento claro e eficaz no processo de planejamento, dificultando a complementaridade entre a AAE e a AIA de projetos; - Indefinição dos papéis dos agentes e órgãos governamentais em relação à AAE.
Consciência das incertezas envolvidas no planejamento e garantia de que os interessados na AAE serão informados.	<ul style="list-style-type: none"> - A AAE-CN ajudou o MTur a identificar as incertezas, reafirmando a importância das análises prospectivas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Não é uma prática comum no Brasil, a utilização do instrumental técnico existente para lidar com riscos e incertezas.

Fonte: Elaboração própria.

A análise retrata um contexto em que existe uma série de iniciativas isoladas no sentido de institucionalizar o uso da AAE como instrumento de planejamento. Mostra que as instituições de fomento e a iniciativa privada ainda ocupam um espaço importante no contexto de aplicação da AAE e que, apesar do mérito dessas iniciativas, a inexistência de requerimentos formais, diretrizes, ou de um modelo claro para a sua aplicação afeta demasiadamente a sua eficácia. A análise aponta para restrições que não se limitam à estrutura institucional, estando associadas, também, à conscientização da sociedade e ao comprometimento dos tomadores de decisão com o processo de AAE e seus resultados.

CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

Ao longo das últimas décadas, o turismo se transformou em uma das indústrias mais importantes do mundo, capaz de estimular diversas atividades econômicas em função do seu efeito multiplicador e gerar uma quantidade expressiva de empregos. A atividade tem crescido a taxas elevadas e aumentado de forma acelerada a sua participação no PIB mundial. Seguindo essa tendência, as perspectivas para o Brasil são otimistas e, mesmo sem considerar a realização da Copa do Mundo de Futebol e as Olimpíadas, espera-se que a participação direta da indústria de viagens e turismo no PIB cresça a uma taxa de 4,1% ao ano e que o setor seja responsável por 6,3% do total de empregos formais oferecidos. **A perspectiva de desenvolvimento acelerado do turismo requer um planejamento eficiente**, que oriente a adequação da infraestrutura, a qualificação da mão-de-obra, a melhoria da segurança pública, a oferta de equipamentos turísticos, e outros aspectos importantes, para poder atender à demanda esperada de forma eficiente e sustentável. **A participação do Poder Público nesse processo é fundamental** para que seja possível garantir a qualidade de vida da população residente e a manutenção da qualidade ambiental dos destinos.

O turismo pode colaborar de maneira efetiva para o crescimento econômico, reduzindo o desequilíbrio regional e direcionando recursos para regiões isoladas e menos assistidas. Pode contribuir, também, para a conservação da biodiversidade e para a melhoria da qualidade de vida da população residente, com a valorização da cultura e das atividades tradicionais, a recuperação da auto-estima, a qualificação e a capacitação profissional, melhorias na infraestrutura e nos serviços urbanos dos destinos turísticos, desde que siga alguns princípios de sustentabilidade e responsabilidade. Por outro lado, quando não planejado corretamente, pode provocar degradação ambiental, perda de valores culturais e incentivar uma baixa diversificação econômica.

O Brasil apresenta um diferencial competitivo no que se refere à atratividade natural e cultural de seus variados destinos, ao tempo em que os ambientes mais preservados e os recursos naturais se tornaram atrativos turísticos importantes e o contato com culturas tradicionais é cada vez mais valorizado pelos visitantes. Essas condições remetem a uma discussão importante, pois **os atrativos turísticos naturais estão sujeitos a graus diferenciados de proteção, por parte da legislação ambiental brasileira**. A

discussão sobre a sustentabilidade do turismo, entretanto, não passa apenas pela dicotomia entre os usos diferenciados dos ativos ambientais, mas pelos efeitos da atividade sobre as comunidades receptoras e os locais a que pertencem. Em ambos os casos, é crucial que seja considerada a questão da capacidade de carga de destinos e atrativos.

Nesse contexto, a **importância da integração e convergência de objetivos entre as políticas de turismo e de meio ambiente reforçam a necessidade de um processo de planejamento com ampla articulação nos níveis estratégicos de decisão**. No entanto, o histórico das políticas públicas de turismo no Brasil mostra que a articulação e a busca de uma maior integração com o planejamento e estratégias de desenvolvimento de outros setores são recentes, tendo se fortalecido com a criação do MTur, em 2003.

De uma maneira geral, na maioria dos países em desenvolvimento, apesar de os problemas ambientais e socioeconômicos evidenciarem a necessidade de um processo mais eficiente de planejamento, a **estrutura política e institucional não favorece a interlocução entre as diferentes esferas de governo, responsáveis pelas decisões estratégicas, e entre o governo e a sociedade**. O resultado é um conjunto de ações desarticuladas, muitas vezes sobrepostas, que não privilegiam as condições ambientais e sociais a que estão submetidas.

A pouca interlocução com outros setores tem consequências diretas sobre o meio ambiente e as comunidades receptoras, pois na maioria das vezes, a atividade se desenvolve sem que haja a devida estruturação dos destinos e atrativos, implicando em problemas sérios como: ocupação desordenada e especulação imobiliária, sobrecarga dos sistemas de saneamento ambiental – água, esgoto, lixo e drenagem urbana – com consequente aumento da poluição, aumento da criminalidade, perda de valores e hábitos tradicionais, entre outros impactos sobre o ambiente natural e as comunidades receptoras. Indiscutivelmente, a **articulação com outros setores e a consideração das dimensões ambiental e social no processo de planejamento e formulação de PPP permitem a identificação antecipada de conflitos, riscos e oportunidades associadas ao desenvolvimento do turismo, tornando possível o redirecionamento das ações subsequentes para os rumos desejados, de acordo com as diretrizes e objetivos definidos**.

Assim como a perspectiva de articulação e gestão integrada, pode-se dizer que a sustentabilidade ambiental e social compõem o arcabouço atual das políticas públicas de turismo, apesar do predomínio da dimensão econômica. Contudo, é importante ressaltar que **os reais impactos decorrentes do desenvolvimento do turismo ainda não são corretamente dimensionados, nem considerados de maneira concreta nessas políticas**. Os impactos ambientais e sociais do turismo acabam sendo discutidos, de forma restrita, no âmbito do processo de licenciamento ambiental de empreendimentos turísticos, na AIA de projetos, sem que seja avaliada a sustentabilidade de decisões anteriores.

Ao avaliar suas características, as condições em que é aplicada e o seu histórico como instrumento de avaliação ambiental, no Brasil, constatou-se que a AIA de projetos não se apresenta como um instrumento apropriado para subsidiar o processo de planejamento e tomada de decisão. Apesar de também ter sido proposta, originalmente, para a avaliação dos impactos de PPP, o vínculo estabelecido com o processo de licenciamento criou um contexto restrito para a sua aplicação. Assim, não foi possível a inserção da variável ambiental em outros níveis de planejamento, e **a AIA ficou limitada à avaliação ambiental de projetos, na maioria das vezes de forma reativa, sem influenciar efetivamente a decisão por alternativas de menor impacto**.

A atividade turística se caracteriza por uma grande transversalidade, podendo causar impactos indiretos, induzidos, cumulativos, sinérgicos e globais, difíceis de serem identificados apenas pela AIA de projetos. Da mesma forma, não é capaz de assegurar a efetiva participação da sociedade e nem a sua influência na tomada de decisão, uma vez que o processo participativo ocorre apenas no âmbito do Licenciamento Ambiental, normalmente, quando o EIA é discutido nas audiências públicas. Outro aspecto que merece atenção em relação à AIA de projetos se refere à etapa de acompanhamento e monitoramento dos impactos da implantação dos projetos, raramente realizada. A ineficácia desses programas é um importante ponto de estrangulamento no processo de AIA, que limita a avaliação da eficiência das medidas de mitigação e a identificação de efeitos adversos que não tenham sido previstos.

Nesse contexto, a AAE ganha importância como instrumento de planejamento e auxílio à tomada de decisão no setor de turismo, uma vez que, além de permitir a

avaliação dos impactos estratégicos de PPP de desenvolvimento, pode: promover a articulação e a integração nos diferentes níveis de decisão; fortalecer a consideração das dimensões ambiental e social no processo de planejamento; facilitar a participação da sociedade nas decisões; e proporcionar as condições necessárias para o acompanhamento das medidas adotadas. A AAE assume, então, o papel de uma ferramenta integrada de diagnóstico e planejamento, que pode auxiliar a formulação das políticas públicas do setor e direcioná-las para a sustentabilidade, permitindo a reflexão sobre as oportunidades e riscos de se optar por determinados caminhos em busca do desenvolvimento. Para tal, um dos grandes desafios da AAE é analisar as estratégias de desenvolvimento setorial e avaliar as possíveis consequências de segui-las e sugerir, se for o caso, melhores direcionamentos.

Sendo assim, **atribui-se uma grande responsabilidade ao Governo, principal agente no planejamento do turismo, que precisa inserir a dimensão ambiental de forma efetiva em suas decisões.** De fato, a atuação do Poder Público é fundamental para orientar o processo de desenvolvimento do turismo e impedir a redução do ciclo de vida dos destinos. Em última instância, é quem planeja e define qual o modelo de desenvolvimento se deseja atingir e como fazer para atingi-lo, estabelece objetivos e metas, realiza parcerias, concede incentivo financeiro e fiscal, investe na promoção e divulgação, regula e atua no controle mercadológico, na legislação e na fiscalização do setor. A AAE pode auxiliar o Governo nesse processo, acompanhando e identificando ajustes necessários no planejamento, articulando os objetivos e diretrizes do turismo com os de outros setores e fornecendo subsídios para uma decisão mais bem fundamentada e que leve em conta, principalmente, as dimensões ambiental e social.

Ao mesmo tempo, a escala de análise utilizada em uma AAE e a necessidade de entender o problema, a partir de uma ótica estratégica, exige que o instrumento adote uma visão holística e favorece o envolvimento de diferentes setores e agentes sociais nas discussões a respeito do seu objeto de estudo. O resultado são decisões mais próximas dos interesses predominantes entre os agentes envolvidos, o que implica na redução de possíveis tensões e conflitos ou, pelo menos, no estabelecimento de um canal de diálogo entre sociedade, empresários do *trade* turístico e o Governo.

A AAE pode ser útil, ainda, para orientar o planejamento de grandes projetos turísticos, considerados estruturantes para o desenvolvimento de determinadas regiões. Na maioria das vezes, os complexos turísticos alteram de forma significativa a dinâmica socioeconômica dessas regiões. Normalmente, seja pela baixa qualificação ou pela falta de oportunidade, as comunidades em torno desses grandes complexos ficam à margem do processo de desenvolvimento e pouco se apropriam dos benefícios gerados pelos novos investimentos.

A partir da análise da experiência internacional de aplicação da AAE no setor de turismo e do caso da AAE-CN foi possível confirmar a contribuição da AAE para o planejamento do setor. Em todos os casos, foi capaz de apontar a necessidade de ajustes ou revisões no plano, programa ou estratégia de desenvolvimento avaliada, indicando oportunidades e riscos associados, de acordo com as características ambientais de cada região e seu contexto social, político e econômico. Dessa forma, pôde fornecer subsídios para a tomada de decisão do Governo de cada país em direção a um modelo de turismo mais sustentável, capaz de atender às suas expectativas em termos de desenvolvimento socioeconômico e conservação de recursos e atrativos. Independentemente dos resultados e da forma como foram apropriados pelos tomadores de decisão, **foi possível confirmar que a consideração das dimensões ambiental e social no processo de planejamento é fundamental para a sustentabilidade do turismo.**

No entanto, **a eficácia da AAE enquanto instrumento de planejamento e auxílio à tomada de decisão depende não somente da estrutura de planejamento existente, mas do comprometimento dos tomadores de decisão com seus resultados**. Precisam estar preparados para receber respostas adequadas ao nível de incerteza das decisões a serem tomadas. Em níveis estratégicos, as decisões não exigem respostas muito precisas, porém devem ser rápidas e bem fundamentadas, o que é compreensível em função do grau de subjetividade inerente às etapas iniciais do processo de planejamento. Uma vez que a AAE trabalha, prioritariamente, com dados secundários, a qualidade de seus resultados depende diretamente da disponibilidade desses dados e da organização das informações.

A análise do caso da AAE-CN apontou pontos fortes e fracos, que foram úteis para a compreensão de algumas dificuldades, que podem ser associadas, no caso da componente técnico-científica, à pouca experiência na aplicação da AAE no Brasil, principalmente, no setor de turismo, enquanto no que se refere à componente político-institucional, ao contexto em que o estudo foi realizado. Possibilitou, ainda, a percepção dos benefícios que o instrumento pode trazer para o planejamento do setor e de que forma os seus resultados contribuíram nesse sentido. Vale destacar o fato da AAE-CN ter sido realizada em condições políticas particulares, que dificultaram a sua elaboração em determinados aspectos. Em decorrência das eleições de 2006, houve mudanças no cenário político-administrativo no âmbito federal e estadual, o que criou certa descontinuidade na sua realização e limitou o alcance de seus resultados. **A expectativa do MTur era de que a AAE-CN pudesse servir de modelo para outras AAE do setor e, ao não publicá-la, talvez tenha se perdido a oportunidade de dar um passo importante no sentido da consolidação da AAE no planejamento do turismo no Brasil.**

Outra limitação que vale ser lembrada e que tem efeitos sobre novas iniciativas de aplicação da AAE está relacionada à capacitação técnica. O fato de a maior parte dos profissionais do MTur, dos órgãos federais, estaduais e municipais e alguns componentes da equipe não deterem conhecimentos técnicos aprofundados sobre a AAE, tornou necessária a realização de diversas reuniões para tratar de aspectos metodológicos, além da apresentação e discussão sobre experiências de outros países e setores. Se houvesse disponibilidade de tempo e maior facilidade de deslocamento, poderia ter sido gasto mais tempo no treinamento e na consolidação de uma ótica estratégica, fundamental para as discussões e análises realizadas em uma AAE.

Por um lado, a delimitação clara do escopo de cada participante da equipe compensou essa dificuldade, na medida em que facilitou a focalização da atuação de cada um, minimizando as superposições de atividades e do conteúdo técnico. Por outro, **a falta de conhecimento sobre o instrumento gera interpretações equivocadas sobre os seus resultados, criando expectativas que não podem ser atendidas por uma AAE, que acaba por suprir demandas que deveriam ser direcionadas a outros instrumentos, o que compromete o seu desempenho, principalmente no que se refere ao tempo de resposta.**

É importante compreender que essas adaptações são naturais e, na medida em que a AAE não é um processo institucionalizado, fazem parte do amadurecimento político-institucional desse novo instrumento de planejamento. Nesse contexto, entretanto, a AAE-CN foi capaz de atender às demandas do MTur em termos de informações sobre a região, sem comprometer sobremaneira o seu objetivo principal, que era o de fornecer subsídios para o planejamento e a tomada de decisão a respeito do desenvolvimento integrado do turismo na CN.

Levando-se em conta que a AAE deve auxiliar a reflexão sobre as oportunidades e consequências das opções de desenvolvimento, conclui-se que a AAE-CN cumpriu o seu papel nesse sentido. O conjunto de métodos e técnicas utilizado permitiu indicar as medidas necessárias para se alcançar a integração desejada, minimizando os riscos e maximizando as oportunidades identificadas. A AAE-CN permitiu aos tomadores de decisão visualizar possíveis desdobramentos das opções de desenvolvimento para o turismo na CN, facilitando o direcionamento das ações para o rumo desejado.

O envolvimento da sociedade desde as fases iniciais da AAE-CN deu maior legitimidade ao processo de planejamento do MTur em torno do desenvolvimento do turismo na região. Além de estimular a participação de diferentes segmentos da sociedade e representantes do *trade* turístico nas discussões, contribuiu para o fortalecimento do diálogo entre os três estados e os municípios envolvidos. Foi possível perceber que a sociedade se identificou com os resultados apresentados e reconheceu a importância do seu papel nas decisões políticas referentes ao desenvolvimento do turismo na região.

Vale destacar que, **em um país como o Brasil, onde os mecanismos de participação e envolvimento da sociedade não estão plenamente consolidados, torna-se difícil viabilizar um processo de planejamento efetivamente participativo. Tanto o Governo quanto a própria população não estão preparados para um processo decisório com ampla participação.** Assim, pode-se dizer que, apesar de algumas restrições tecnológicas, financeiras e de tempo, a AAE-CN foi uma experiência exitosa, pois conseguiu trazer a opinião dos atores sociais envolvidos para um trabalho técnico que iria subsidiar as decisões de Governo. A iniciativa do MTur, mesmo com suas

particularidades, pode ser considerada um grande avanço e reflete uma maior maturidade institucional e política por parte do Governo e da sociedade.

Em relação aos critérios de desempenho da IAIA, a AAE-CN não se mostrou totalmente eficaz, mas cumpriu parcialmente a maior parte deles. O estudo considerou de forma abrangente e detalhada as inter-relações entre os aspectos biofísicos, sociais e econômicos e a forma como poderiam estar relacionados com o desenvolvimento do turismo na CN; facilitou a identificação das alternativas mais sustentáveis para o desenvolvimento do turismo; concentrou-se em determinados fatores críticos e definiu objetivos claros de sustentabilidade para o desenvolvimento do turismo na região; foi realizado com profissionalismo, rigor, justiça, imparcialidade e equilíbrio, sob a responsabilidade do MTur; informou e envolveu a sociedade, instituições privadas e de governo no processo de tomada de decisão, incorporando de forma clara suas sugestões e preocupações nos documentos; e seus resultados foram disponibilizados a tempo de influenciar e orientar o planejamento futuro em torno do desenvolvimento integrado do turismo na CN, estabelecendo as bases para futuras decisões.

Por outro lado, ainda em relação aos critérios de desempenho da IAIA, a AAE-CN não pôde avaliar todas as decisões estratégicas no âmbito do desenvolvimento sustentável do turismo e da região; não foi vinculada a uma estrutura de planejamento e decisão bem definida, o que acabou por limitar o alcance de seus resultados; não passou por um processo de revisão e verificação independente; apresentou limitações de acesso aos documentos, disponibilizados apenas em meio digital. Ainda assim, a AAE-CN foi considerada um processo de qualidade no que se refere a esses critérios, pois **se chegou à conclusão de que a maioria das limitações do estudo estava relacionada ao contexto social, político, legal e institucional em que foi desenvolvido, desfavorável à sua aplicação.**

Com relação às funções, foi possível constatar a sua eficácia na medida em que atribuiu maior fundamentação científica às decisões do MTur, cumprindo assim a sua função de informar os tomadores de decisão. Por outro lado, não há registros oficiais de que tenha influenciado a formulação de outras PPP. Pode-se dizer que contribuiu, na medida do possível, para uma mudança gradativa de atitudes e percepções com a participação e o

envolvimento da sociedade, fortalecendo o diálogo entre os diversos atores e o governo. Estimulou, também, a integração entre as três esferas de governo e entre os estados e municípios envolvidos, além de ter reforçado a importância do planejamento para o setor de turismo, mostrando a necessidade de uma articulação eficiente entre as políticas públicas setoriais. Contudo, não conseguiu promover mudanças nas rotinas estabelecidas para o processo de planejamento, ou contribuir de forma significativa para a racionalização do processo de tomada de decisão no que se refere à consideração das dimensões ambiental e social. Porém, essas limitações podem ser associadas aos aspectos institucionais e políticos associados a esses dois processos.

Ao se avaliar o contexto para a aplicação da AAE no Brasil, constata-se que: não existem exigências formais para a aplicação da AAE na legislação federal e apenas alguns estados regulamentaram recentemente o seu uso; tampouco existem diretrizes setoriais para a sua aplicação, o que não permite ter clareza sobre seus objetivos e seu real propósito, levando a expectativas equivocadas a respeito dos seus resultados; não há uma definição de competências e responsabilidades de agências e órgãos do Governo no que se refere à sua aplicação e revisão; não existem garantias de que os resultados serão considerados no processo de planejamento e tomada de decisão ou na formulação de PPP; não existem metas claras e substanciais ou objetivos de sustentabilidade que sirvam de referência para a sua aplicação; não há uma consciência ambiental plenamente desenvolvida na sociedade brasileira; não existe uma abordagem definida para o processo de planejamento e tomada de decisão que favoreça sua aplicação; a cooperação está associada ao interesse político ou econômico; não é uma prática comum a utilização do instrumental técnico existente para lidar com as incertezas dentro do processo de planejamento do Governo e decisões são tomadas de forma espontânea; não há uma compreensão clara das necessidades, objetivos, valores, processos e métodos utilizados na AAE.

Apesar de não ter tido desdobramentos oficiais e não ter sido publicada, como previsto pelo MTur, a AAE-CN teve repercussões importantes dentro do setor, segundo representantes do MTur e dos estados, podendo ser relacionada, ainda que não oficialmente, a ações realizadas posteriormente como: a instituição do Consórcio Público do Meio Norte; a criação da Agência para o Desenvolvimento Regional Sustentável – ADRS; a continuidade do desenvolvimento do roteiro integrado

“Rota das Emoções”; a criação da Associação de Empresários do Turismo da Rota das Emoções (AETRE); a atualização dos PDITS dos estados do Ceará, Piauí e Maranhão, no âmbito do PRODETUR Nacional; os Termos de Referência feitos para orientar a elaboração da AAE dos PDITS dos polos estaduais; a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI); e a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Turística do Meio-Norte – PDSRT. **Todas essas iniciativas foram realizadas no contexto do desenvolvimento do turismo na CN e seria natural que os resultados e as informações apresentadas pela AAE-CN constituíssem subsídios importantes para a sua realização. Lamenta-se que essas contribuições tenham sido subutilizadas, pois a incorporação dos resultados da AAE-CN, de forma sistematizada, a essas iniciativas, poderia ter contribuído substancialmente.**

Entre essas iniciativas, cabe destacar os Termos de Referência para a AAE dos PDITS, no âmbito do PRODETUR Nacional, em função da semelhança entre a sua proposta e a estrutura metodológica utilizada na AAE-CN. É preciso alertar para o fato de que o estudo foi realizado em condições específicas e que uma série de lições foram aprendidas, principalmente no que se refere às adaptações necessárias ao contexto e que o estudo foi aplicado. Assim, qualquer tentativa de se estabelecer um modelo eficaz para a aplicação da AAE no setor de turismo deveria considerar as possíveis melhorias identificadas, adequar a estrutura metodológica ao contexto atual e considerar a evolução da componente técnico-científica da AAE desde então, o que não parece ter sido feito.

Vale ressaltar que, entre as iniciativas citadas, a utilização da AAE como requisito para o financiamento do BID no âmbito do PRODETUR Nacional, os cursos promovidos e outras iniciativas do MTur e do MMA indicam, ao mesmo tempo, uma consolidação gradativa da aplicação do instrumento, ainda que como uma exigência externa; e uma evolução no sentido da intenção do MTur em utilizar a AAE para subsidiar o planejamento do turismo no Brasil. Pode-se concluir, assim, que a AAE-CN contribuiu positivamente para esse processo e este efeito seria ainda mais evidente se seus resultados tivessem sido oficialmente divulgados.

De uma maneira geral, **a evolução da aplicação da AAE no Brasil remete à expectativa de que cada estudo realizado possa contribuir para a sua**

institucionalização como instrumento de planejamento e apoio à tomada de decisão, constituindo parte de um processo gradativo de aprendizado. Ao longo desse processo, entretanto, percebe-se que a compreensão e a prática da AAE tendem para a sua aplicação como instrumento de avaliação dos impactos de PPP e grandes projetos, enquanto as discussões atuais sobre o instrumento caminham na direção de uma abordagem mais estratégica, que permita auxiliar a própria formulação de PPP mais sustentáveis, melhorando a qualidade das decisões e do processo de planejamento. **É importante direcionar as discussões sobre a evolução da AAE, no Brasil, para essa abordagem estratégica, que tende a se fortalecer na medida em que aumenta a perspectiva de integração e convergência de objetivos entre as políticas de diferentes setores.** Assim, a necessidade de um instrumento que facilite essa articulação, principalmente, entre os setores de turismo e meio ambiente, cria oportunidades importantes para a aplicação da AAE.

Ao mesmo tempo, **a prática da AAE no Brasil revela uma multiplicidade de abordagens metodológicas, que muitas vezes não seguem os requisitos mínimos para garantir a qualidade e a eficácia do instrumento.** Nesse sentido, é importante que seja feita uma avaliação constante das iniciativas realizadas, para que o processo de AAE possa ser aprimorado, chegando a resultados realmente úteis para os tomadores de decisão e que possam contribuir de forma efetiva para a consideração da dimensão ambiental no planejamento e na formulação de PPP, levando a um modelo de desenvolvimento mais sustentável. Por outro lado, sabe-se que as mudanças na estrutura institucional e política de um país, assim como a introdução de um novo instrumento para auxiliar os processos de planejamento, são graduais e, inevitavelmente, lentas. De forma que é importante que a aplicação da AAE seja continuada e procure conscientizar os responsáveis, a ponto de promover mudanças graduais no contexto em que é aplicada, em busca de maior eficácia.

Nesse contexto, acredita-se que para buscar a sustentabilidade do turismo é importante o estabelecimento de um processo de planejamento bem estruturado, que favoreça a aplicação da AAE em todos os níveis hierárquicos de decisão, desde a definição de diretrizes e objetivos da Política Nacional de Turismo até a identificação das consequências ambientais, sinergias e efeitos cumulativos do conjunto de ações proposto. Na etapa seguinte, durante o licenciamento ambiental dos projetos, a AIA se

tornaria mais rápida, barata e eficiente, uma vez que as ações concretas seriam definidas em um contexto no qual algumas condicionantes teriam sido previamente identificadas.

Essa lógica sugere uma complementaridade entre a AAE e a AIA de projetos, em um sistema de avaliação ambiental sequencial, que poderia levar a resultados mais sustentáveis, ao garantir que a variável ambiental fosse considerada ao longo de todo o processo de planejamento e tomada de decisão.

Vale destacar a criação de um espaço de discussão das diretrizes para o planejamento e a iniciativa do MMA de propor a reflexão sistemática acerca da necessidade de inserção da AAE no contexto de elaboração do Plano Plurianual (PPA), de forma a assegurar a efetiva conciliação do desenvolvimento socioeconômico com a conservação do meio ambiente. Um dos Programas de Governo de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais, no âmbito do PPA, contempla a gestão da Política de Turismo, que tem como objetivo coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área do turismo. Esse contexto configura uma oportunidade de utilização da AAE para facilitar a integração inter-setorial, no âmbito do PPA e de outras políticas públicas.

A conclusão de que existem dificuldades associadas ao contexto político e institucional, que precisam ser superadas para a aplicação eficaz da AAE, permite questionar se, por outro lado, essa situação não poderia se constituir em uma oportunidade para a introdução de uma inovação metodológica no processo de formulação e nas estratégias de implementação das políticas públicas. Para que isso fosse viável, segundo os argumentos apresentados, seria necessário tornar mais compartilhada a rede de interlocução entre os agentes governamentais, bem como os correspondentes processos de planejamento. Ao mesmo tempo, **deve-se compreender que a incorporação das dimensões ambiental e social no planejamento setorial constitui um passo fundamental rumo à sustentabilidade dos modelos e estratégias de desenvolvimento.** A AAE surge, nesse contexto, como um instrumento de planejamento capaz de subsidiar a formulação de políticas públicas, na busca de alternativas de desenvolvimento ambientalmente equilibradas, economicamente viáveis e socialmente justas.

Nesse sentido, é importante que as discussões referentes à institucionalização da AAE no Brasil se voltem para o seu contexto de aplicação e não apenas para as técnicas e métodos utilizados. É fundamental que seja dada maior atenção aos aspectos institucionais e políticos associados ao planejamento e à tomada de decisões estratégicas.

Assim, acredita-se que o principal desafio para a aplicação eficaz da AAE no setor de turismo consiste no estabelecimento de um processo de planejamento transparente, participativo e bem estruturado, com um encadeamento claro entre a política, os planos, os programas e os projetos de desenvolvimento. De forma que a AAE possa ser aplicada paralelamente às decisões, em todas as instâncias. Em princípio, auxiliando a definição de objetivos gerais e diretrizes, no âmbito da Política Nacional de Turismo, direcionando-a para a sustentabilidade; em um segundo momento, verificando a conformidade das linhas de ação do Plano Nacional de Turismo com as prioridades da política; no âmbito dos programas, permitindo avaliar aspectos como sinergia e cumulatividade do conjunto de ações proposto; por fim, no processo de licenciamento, a AIA de projetos se tornaria mais rápida, barata e eficiente.

Considera-se, por fim, que o objetivo desta dissertação foi alcançado, na medida em que as análises permitiram verificar que a AAE tem muito a contribuir para o planejamento do turismo, no Brasil. Ao longo do estudo, foi possível identificar algumas dificuldades para a sua aplicação e, a partir daí, apontar algumas lacunas que devem ser preenchidas e alguns requisitos para que a AAE possa se consolidar como instrumento de planejamento e como um importante subsídio para o processo de tomada de decisão.

Torna-se oportuno, então, o aprofundamento de estudos e pesquisas referentes às limitações associadas ao contexto de aplicação da AAE, no Brasil, com especial atenção às especificidades de cada setor e suas inter-relações, principalmente aqueles com grande transversalidade, como os setores de turismo e meio ambiente. Essa perspectiva aponta a necessidade de um esforço contínuo de pesquisa e prática no sentido de aprimorar a aplicação da AAE como instrumento de planejamento, além de sugerir reflexões para um melhor entendimento e o aprimoramento do processo de planejamento e tomada de decisão setorial, contribuindo para que as políticas públicas alcancem melhores resultados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGRA FLHO, S. S., 2001, *Avaliação Ambiental Estratégia: Uma alternativa de incorporação da questão ambiental no processo de desenvolvimento*. Tese de D. Sc., IE, UNICAMP, Campinas, SP, Brasil.
- ALSHUWAIKHAT, H. M., 2004, “Strategic environmental assessment can help solve environmental impact assessment failures in developing countries”, *Environmental Impact Assessment Review*. v. 25 (jul), PP. 307-317.
- ANDRADE, J. C. S., Góes, M. F. B., Vargens, E. C., Franco, M. T. K., 2003. “Conflitos sócio-ambientais na área de influência do complexo Costa do Sauípe: proposta de uma grade analítica”. *Revista Eletrônica de Administração*, vol 9, pp. 1-18. Disponível em: <http://read.adm.ufrrgs.br/edicoes/anteriores.php>. Acesso em 11 dez. 2009.
- ARRAYA, M., 2006, *Viabilidade do Pólo Costa Norte*, Serviço de consultoria contratado pelo Ministério do Turismo.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID), 2002, *PRODETUR/NE II: Relatório de Avaliação dos Impactos Ambientais e Sociais*, BR-0323.
- BARTHOLO, R., DELAMARO, M., BURSZTYN, I, 2008, “Tourism for Whom? Different Paths to Development and Alternative Experiments in Brazil”. In: *Latin America Perspectives*, v. 35, n. 3, pp. 103-119.
- BASTOS, D., 2001, *O ecoturismo sustentável como uma alternativa para o desenvolvimento no Brasil*. Monografia de Graduação, IE/UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- BECKER, B., 1995, *Levantamento e avaliação da Política Federal de Turismo e seu impacto na região costeira*. Brasília: PNMA.
- BECKER, B., 2001, “Políticas e planejamento do turismo no Brasil”, *Caderno Virtual do Turismo*, ISSN: 1677-6976, v. 1, n. 1.
- BENI, Mario Carlos, 2001, *Análise Estrutural do Turismo*. São Paulo, SP. Ed.: SENAC.
- BROWN, A. L., THÉRIVEL, R., 2000, “Principles to guide the development of Strategic Environmental Assessment methodology”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 18. pp. 183-90.

- CANTER, L.W., 1996, *Environmental Impact Assessment*. 2^a ed. Singapore, McGraw-Hill International Editions.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD), 1988. *Nosso Futuro Comum*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- CRUZ, R. C., 2000, *Política de Turismo e Território*. São Paulo, Editora Contexto.
- DALAL-CLAYTON, B., SADLER, B., 2005, *Strategic Environmental Assessment: A Sourcebook and Reference Guide to International Experience*, London, Earthscan.
- DIAS, Reinaldo, 2003, *Planejamento do Turismo: Política e Desenvolvimento do Turismo no Brasil*. São Paulo, Atlas.
- DRUCKER, P., 1998, *Peter Drucker on the Profession of Management*. Harvard Business Review Book, England.
- EGLER, P. C. G., 2001, “Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica”. In: *Educação e Meio Ambiente*.
- FARIA, D. S. e CARNEIRO, K. S., 2001, *Sustentabilidade ecológica no turismo*. Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- FELDMANN, L. et al., 2001 a, “The EU’s SEA Directive: status and links to integration and sustainable development”, *Environmental Impact Assessment Review*, vol 21, pp. 203-222.
- FISHER, T. B., 2007, *Theory and practice of Strategic Environmental Assessment: towards a more systematic approach*. London, Earthscan.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (Fipe), 2006, *Caracterização e o Dimensionamento do Turismo Doméstico no Brasil*. Brasilia.
- GARCIA, K. C., 2007. *Avaliação Estratégica do Risco à Biodiversidade (AERB) nos Planos e Programas da E&P Offshore de Petróleo e Gás Natural no Brasil*. Tese de D.Sc, COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil.
- GLASSON,J.,THERIVEL, R., CHADWICK,A. 1999. “Introduction to Environmental Impact : principles and procedures, process, practices and prospects. 2nd ed. UCL Press.
- GOODLAND, R., MERCIER, J. R., 1999, *The evolution of environmental assessment in the World Bank: from “Approval” to Results*. The World Bank environment department papers, n. 67.

- HALL, C. M., 2004, *Planejamento Turístico: políticas, processos e relacionamentos*, 2^a ed, São Paulo, Contexto.
- HAMMOND, A. et al., 1995, *Environmental Indicators: A systematic Approach to Measuring and Reporting on Environmental Policy Performance in the Context of Sustainable Development*. In: A Report from the World Resources Institute, Washington, DC.
- HILDEN, M. 2000. “Myths and Reality in EIA and SEA. Environmental Assessment in Nordic Countries – Experiences and Prospects”. In. *Proceedings from the Third Nordic EIA/SEA Conference*, Kalrskrona, Suécia, 1999, Stockholm Nordregio Report, (Ed, Bjarnadottir,H.)
- HORTON, S., MEMON, A., 1997, “SEA: The uneven development of the environment?”, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 17, pp.163-175.
- INFRAERO AEROPORTOS – SUPERINTENDENCIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO (PRPG), 2003, *Movimento Operacional Acumulado da Rede INFRAERO (janeiro até dezembro de 2003)*. Disponível em: <http://www.infraero.gov.br>. Acesso em: 20 ago. 2009.
- INFRAERO AEROPORTOS – SUPERINTENDENCIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO (PRPG), 2008, *Movimento Operacional Acumulado da Rede INFRAERO (janeiro até dezembro de 2008)*. Disponível em: <http://www.infraero.gov.br>. Acesso em: 20 ago. 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO (EMBRATUR) e MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA), 1994, *Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo*. Brasília, 1994.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO (EMBRATUR), 2001, *Pólos de Ecoturismo: planejamento e gestão*. 1^a ed. São Paulo. TERRAGRAPH.
- _____, 2008, *Anuário Estatístico*. Vol. 35. Brasília.
- INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS RENOVÁVEIS (IBAMA), 1995, *Avaliação de impacto ambiental: agentes sociais, procedimentos e ferramentas*. Brasília, Edições IBAMA, 136 p.
- _____, 2002, *GEO BRASIL – Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil*. 1^a ed. Brasília, Edições IBAMA.

- INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT (IAIA), 1999, *Principles of Environment Impact Assessment Best Practice*, Fargo: IAIA, Special Publication v.1.
- IRVING, M. A., BURSZTIN, I., SANCHO, A. P. et al, 2005, “Revisitando Significados em Sustentabilidade no Planejamento Turístico, *Caderno Virtual do Turismo*, ISSN: 1677-6976, v. 5, n. 4. Disponível em: <http://www.ivt-rj.net>. Acesso em: 14 de jun. de 2009.
- JONES, C. et al. (eds.), 2005, *Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning*. London, Earthscan, 240 p.
- LA ROVERE, E., BASTOS, D. Silva, H. V. O. et al, 2010, “Avaliação Ambiental Estratégica no Turismo”. In: Philippi Jr. A., Ruschmann, D. (eds), *Gestão Ambiental e Sustentabilidade no Turismo*, 1^a ed, capítulo 10, São Paulo, Editora Manole.
- LA ROVERE, E., L., 1992, *A sociedade tecnológica, a democracia e o planejamento*. Rio de Janeiro, Revan.
- LABORATÓRIO INTERDISCIPLINAR DE MEIO AMBIENTE (LIMA) - COPPE/UFRJ, 2007, *Avaliação Ambiental Estratégica da Região Costa Norte*. Rio de Janeiro.
- LEE, N., WALSH, F., 1992, “Strategic Environmental Assessment: an overview”, *Project Appraisal*. v. 7, pp. 126-136.
- LEMOS, L., 2005, *O Valor Turístico na Economia da Sustentabilidade*. São Paulo, Aleph.
- MACGREGOR, J, *Sustainable Tourism Development, The Encyclopedia of Hospitality and Tourism*. New York, Van Nostrand Reinhold, 10pp.
- MALHEIROS, T., 1995, *Análise da efetividade da avaliação de impactos ambientais como instrumento do PNMA: sua aplicação a nível mundial*, Dissertação de M. Sc., PPE/COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA), 2002, *Avaliação Ambiental Estratégica*. Brasília, Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos.
- MINISTÉRIO DO TURISMO (MTur), 2003, *Plano Nacional de Turismo 2003/2007*. Brasília.
- _____, 2007, *Plano Nacional de Turismo 2007/2010*. Brasília.

- MOLINA, S., 2005, *Turismo:Metodologia e Planejamento*, São Paulo, Edusc.
- MOREIRA, I. V. D., 1988, “EIA in Latin America. In: Wathern, P. (org). *Environmental Impact Assessment: theory and practice*. London, Unwin Hyman. P.123-253.
- MOREIRA, I. VEROCAI, Vocabulário Básico de Meio Ambiente, FEEMA/Petrobras, Rio de Janeiro, 1992.
- MOTA, A. C. F. V., 2009, Pólos Minero-siderúrgicos no Brasil: A Contribuição da Avaliação Ambiental Estratégica no Caso de Corumbá. Tese de M.Sc., COPPE/UFRJ. Rio de Janeiro, Brasil.
- NOBLE, B. F., 2000, “Strategic Environmental Assessment: what is it and what makes it strategic?”, *Assessment Policy Manager*.
- OBERLING, D. F., *Avaliação Ambiental Estratégica da Expansão de Etanol no Brasil: uma Proposta Metodológica e sua Aplicação Preliminar*. Tese de M.Sc., COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT), 2000, *Código de Ética do Turismo*. EMBRATUR, Brasília.
- _____, 2001, *Introdução ao Turismo*. São Paulo, Roca.
- ORTOLANO, L., 1984, *Environmental planning and decision making*. New York, John Wiley & Sons.
- PARTIDÁRIO, M., 1996, “Strategic Environmental Assessment: key issues emerging from recent practice”, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 16, pp. 31-55.
- PARTIDÁRIO, M., 2000, “Elements of an SEA framework— improving the added-value of SEA”, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 20, pp. 647–663.
- PARTIDÁRIO, M.. 2006. “Conceitos, evolução e perspectivas da Avaliação Ambiental Estratégica”. In: *Seminário de Especialistas em Avaliação Ambiental Estratégica na América Latina e na Formulação e Gestão de Políticas*. Santiago do Chile, Chile. 27 pp.
- PARTIDÁRIO, M.. 2007, *Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica: orientações metodológicas*. Agência Portuguesa do Ambiente, Amadora, Portugal.

- PARTIDÁRIO, M.R. e CLARK, R. (Eds.), 2000a, *Perspectives on Strategic Environmental Assessment*. Lewis Publishers, London.
- PIANKA, E., 1994, *Evolutionary Ecology*. 5^a ed. New York. Harper Collins College Publishers.
- RAINFOREST ALLIANCE, UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP), UNITED NATIONS FOUNDATION, UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO), 2008, “The Global Sustainable Tourism Criteria”. In: *IUCN World Conservation Congress*. Barcelona, Spain, 05-14 October.
- SACHS, I., 1993, *Estratégias de Transição para o Século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo, Studio Nobel: Fundação do Desenvolvimento Administrativo.
- SADLER, B. e VERHEEM, R. 1996. *Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Directions*. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment. Netherlands. 188pp.
- SADLER, B., 1996, “Environment Assessment in a changing world: evaluating practice to improve performance”. In: *Final Report of the international study of effectiveness of environmental assessment*, CEAA-IAIA, Ottawa, Canada.
- SÁNCHEZ, L. Enrique, 2006, *Avaliação de Impacto Ambiental – Conceitos e Métodos*. São Paulo, Oficina de Textos.
- SANSOLO, D. G., 2009, “Centralismo e participação na proteção da natureza e desenvolvimento do turismo no Brasil”. In: Bartholo, R., Sansolo, D. G., Bursztyn, I. (Orgs.) *Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares experiências brasileiras*. 1^a ed, Rio de Janeiro, Letra e Imagem, pp122-142.
- SANSOLO, D. G., CRUZ, Rita. C., 2003, “Plano Nacional de Turismo: uma análise crítica”, *Caderno Virtual de Turismo*, ISSN 1677-6976, v. 3, n. 4.
- SANTOS, A. P., 2007, *Turismo: alternativa efetiva de inclusão social? Uma reflexão sobre as políticas públicas de turismo no brasil*. Tese de M.Sc., CFCH/UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil.
- SANTOS, R. F., 2004, *Planejamento Ambiental: teoria e prática*. São Paulo, Oficina de Textos.

- SILVA, H. V. O., 2008, *O Uso de Indicadores Ambientais para Aumentar a Efetividade da Gestão Ambiental Municipal*, Tese de D. Sc., PPE/COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- STEINEMANN, A., 2001, “Improving alternatives for environmental impact assessment”, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 21, pp.3-21.
- SWARBROOKE, J., 2000, *Turismo Sustentável: Conceitos e Impacto Ambiental*, vol 1, 3^a ed, São Paulo, Aleph.
- TEIXEIRA, I., M., V., 2008, *O Uso da Avaliação Ambiental Estratégica no Planejamento da Oferta de Blocos para exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural no Brasil: Uma Proposta*. Tese de D.Sc, COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil.
- THERIVEL, R., 2004, *Strategic Environmental Assessment in Action*. London, Earthscan.
- THERIVEL, R. Et al., 1992, *Strategic Environmental Assessment*. London, Earthscan Publications Ltd.
- THÉRIVEL, R., PARTIDÁRIO, M., 1996, *The Practice of Strategic Environmental Assessment*, London, Earthscan Publications Ltd..
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). Strategic Environmental Assessment of the 2006-2010 National Tourism Development Programme of the Republic of Belarus. Minsk, 2005.
- UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO), 2004, *Indicators of Sustainable Development for Tourism Destinations*. Madrid, Spain.
- _____, 2006, *Tourism Market Trends*. Madrid, Spain. Disponível em: <http://www.unwto.org/>. Acesso em: 20 fev. 2009.
- _____, 2009, *World Tourism Barometer*. Volume 7. n 3 (outubro). Madrid, Spain. Disponível em <http://www.unwto.org/>. Acesso em: 15 dez. 2009.
- UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO), UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP), WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION, 2007, “Davos Declaration – Climate Change and Tourism: Responding to Global Challenges”. In: *Second International Conference on Climate Change and Tourism*, Davos, Switzerland, 1-3 october.

- VEROCAI, I. 1991. A Experiência Brasileira em Avaliação de Impacto Ambiental; Palestra apresentada no Simpósio Avaliação de Impacto Ambiental: situação atual e perspectivas, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 10 pp.
- VITAE CIVILIS e WWF, 2003, *Sociedade e Ecoturismo: na trilha do desenvolvimento sustentável*. São Paulo.
- WATHERN, P., 1988, “An Introductory guide to EIA”. In: Wathern, P. (og.). *Environmental impact assessment: theory and practice*. London. Unwin Hyman. P.3-30.
- WENDY J., 2001, *Strategic Environmental Assessment, International Trade Agreements and Developing Countries*. Faculty of Environmental Studies, York University, North York, Ontario, Canada
- WORLD BANK, 2002, “Strategic environmental assessment in World Bank Operations: experience to date – future potential”, *Environment Strategy Papers*. Oslo, Norway.
- WORLD BANK. A Framework for Sustainable Tourism Development in Honduras: Strategic Environmental Assessment of the Tourism Strategy for the North Coast, Bay Islands, and Copán Valley. Oslo, 2004.
- WORLD TRAVEL AND TOURISM COUNCIL (WTTC), 2006, *Progress and Priorities 2006/07*. London, UK. Disponível em: <http://www.wttc.org>. Acesso em: 14 mai. 2009.
- _____, 2007, *Progress and Priorities 2007/08*. London, UK. Disponível em: <http://www.wttc.org>. Acesso em: 14 mai. 2009.
- _____, 2008, *Progress and Priorities 2008/09*. London, UK. Disponível em: www.wttc.org. Acesso em: 14 mai. 2009.
- _____, 2009, *Travel & Tourism Economic Impact – Brazil 2009*. London, UK. Disponível em: www.wttc.org. Acesso em: 15. Mai 2009.
- _____, 2009, *World Tourism Barometer*. Volume 7. n 3 (outubro). Madrid, Spain. Disponível em <http://www.unwto.org/>. Acesso em: 15 mai. 2009.
- WORLD TRAVEL AND TOURISM COUNCIL (WTTC), UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORANIZATION (UNWTO), EARTH COUNCIL, AGENDA 21 FOR TRAVEL AND TOURISM INDUSTRY, 1995. *Towards Environmentally Sustainable Development*. London.

- WORLDWIDE FUND FOR NATURE (WWF), 2003, A Strategic Environmental Assessment of Fiji's Tourism Development Plan. FIJI.
- WWF-BRASIL, 2001, *Certificação do Turismo, lições mundiais e recomendações ao Brasil*. vol. 9, Brasília, WWF.